

# **TRANSFORMACJE USTROJOWE POLSKIEJ SŁUŻBY CYWILNEJ**



Bogusław Przywora

# **TRANSFORMACJE USTROJOWE POLSKIEJ SŁUŻBY CYWILNEJ**

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Prawa i Administracji

#### RECENZENCI

*dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UŚ*

*prof. dr hab. Marian Grzybowski*

*dr hab. Krzysztof Wojtyczek, prof. UJ*

#### PROJEKT OKŁADKI

*Andrzej Błaszczyk*

© Copyright by Bogusław Przywora & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie I, Kraków 2012

All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3401-9



[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98

tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)

Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

*Pamięci babci Janiny*



*Składam serdeczne podziękowania mojemu promotorowi rozprawy doktorskiej Panu Profesorowi Krzysztofowi Wojtyczkowi za bezcenne wskazówki niezbędne przy pisaniu pracy doktorskiej oraz za okazaną niezwykle przychylną. Pan Profesor zainspirował mnie do naukowych dociekań, okazywał nieustanną pomoc, obdarzając mnie zaufaniem i życzliwością.*

*Słowa podziękowania kieruję także ku Panu Profesorowi Piotrowi Tulei – kierownikowi Katedry Prawa Konstytucyjnego oraz wszystkim pracownikom katedry za otoczenie mnie opieką i umożliwienie rozwoju naukowego.*

*Pragnę wyrazić ogromną wdzięczność również Panu Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, Panu Profesorowi Jackowi Czajowskiemu oraz wszystkim pracownikom Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego za okazaną pomoc w trakcie moich studiów doktoranckich.*

*Niech będzie mi wolno w tym miejscu podziękować jeszcze Pani Profesor Krystynie Chojnickiej – Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UJ – za ogromne wsparcie i okazywaną serdeczność zarówno w trakcie studiów magisterskich, jak i doktoranckich.*

*Kierownikowi Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ, Panu Profesorowi Mirosławowi Stecowi, i wszystkim pracownikom katedry dziękuję za możliwość uczestniczenia w przedsięwzięciach naukowych, w tym zwłaszcza w seminariach, a także za konstruktywne wskazówki dotyczące tematu pracy.*

*Na koniec chciałbym podziękować Panu Profesorowi Andrzejowi Bisztydzie – recenzentowi mojej rozprawy doktorskiej.*





# Spis treści

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>15</b>
<b>Słowo wstępne.....</b>	<b>19</b>
<b>Część pierwsza. Uwagi wprowadzające .....</b>	<b>21</b>
1. Uwagi ogólne .....	23
1.1. Przedmiot i cel pracy .....	23
1.2. Struktura pracy .....	24
1.3. Metody badawcze .....	27
2. Służba publiczna i jej modele .....	29
2.1. Pojęcie służby publicznej.....	29
2.2. Modele służby publicznej.....	34
2.2.1. Uwagi wstępne .....	34
2.2.2. Model kariery (awansowy) .....	35
2.2.3. Model stanowisk (pozycyjny lub kontraktowy).....	39
2.2.4. Model mieszany (hybrydowy) .....	41
2.2.5. Refleksje końcowe.....	42
<b>Część druga. Historia polskich rozwiązań w zakresie prawa o służbie cywilnej w latach 1918–1997.....</b>	<b>43</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	45
2. Rodowód służby cywilnej.....	46
3. Ewolucja służby cywilnej w II Rzeczypospolitej Polskiej.....	49
3.1. Uwagi wstępne.....	49
3.2. Służba cywilna pod rządami regulacji z dnia 20 czerwca 1918 r. ....	50
3.3. Administracja państwowa w myśl rozwiązań Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r. ....	53
3.4. Państwowa służba cywilna w myśl rozwiązań ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. ....	54
3.4.1. Uwagi wstępne .....	54
3.4.2. Podstawowe założenia ustawy.....	54
3.4.3. Warunki formalne dostępu do służby.....	56

3.4.4. Kategorie urzędnicze .....	57
3.4.5. Obowiązki urzędnika .....	57
3.4.6. Uprawnienia urzędnika.....	59
3.4.7. Refleksje końcowe .....	59
3.5. Administracja państwowa w myśl rozwiązań Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r. ....	60
4. Ewolucja służby publicznej w latach 1945–1989.....	61
4.1. Wprowadzenie .....	61
4.2. Dekret o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych z dnia 14 maja 1946 r. ....	62
4.3. Dekret o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 25 października 1948 r. ....	63
4.4. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej .....	64
4.5. Konstytucja ludowa z dnia 22 lipca 1952 r. ....	65
4.6. Ustawa o pracownikach rad narodowych z dnia 15 lipca 1968 r. ....	66
4.7. Kodeks pracy.....	67
4.8. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. ....	68
4.9. Refleksje końcowe .....	69
5. Ewolucja służby cywilnej w latach 1990–1997 .....	72
5.1. Wprowadzenie .....	72
5.2. Administracja rządowa w ujęciu ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.....	73
5.3. Droga ku uchwaleniu ustawy o służbie cywilnej .....	73
5.4. Odtworzenie służby cywilnej pod rządami ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej.....	77
5.4.1. Uwagi wstępne .....	77
5.4.2. Zakres korpusu służby cywilnej.....	77
5.4.3. Kryteria dostępu do służby cywilnej.....	79
5.4.3.1. Wymóg legitymowania się obywatelstwem polskim.....	79
5.4.3.2. Wymóg korzystania przez kandydata z pełni praw publicznych .....	80
5.4.3.3. Wymóg niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie..	81
5.4.3.4. Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej .....	83
5.4.3.5. Wymóg nieskazitelnego charakteru .....	83
5.4.3.6. Wymóg stanu zdrowia, pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej.....	86

5.4.3.7. Refleksje końcowe .....	86
5.4.4. Kategorie urzędnicze w służbie cywilnej.....	86
5.4.5. Struktura organizacyjna służby cywilnej.....	87
5.4.5.1. Uwagi wstępne .....	87
5.4.5.2. Instytucja Szefa Służby Cywilnej .....	88
5.4.5.3. Instytucja Rady Służby Cywilnej .....	88
5.4.5.4. Instytucja dyrektora generalnego urzędu .....	89
5.4.6. Ocena rozwiązań prawnych pierwszej ustawy o służbie cywilnej w kontekście realizacji zasad zawodowości, rzetelności, obiektywności i neutralności politycznej .....	90
6. Podsumowanie części drugiej.....	93

### **Część trzecia. Służba cywilna w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., poglądów doktryny oraz orzecznictwa**

<b>Trybunału Konstytucyjnego.....</b>	<b>95</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	97
2. Próba wyprowadzenia znaczenia terminu „służba cywilna” .....	100
2.1. Uwagi wstępne .....	100
2.1. Definicja terminu „służba cywilna” .....	100
3. Konstytucyjne zasady (założenia) służby cywilnej .....	104
3.1. Uwagi wstępne .....	104
3.2. Zasada zawodowości.....	104
3.3. Zasada rzetelności .....	109
3.4. Zasada bezstronności.....	113
3.5. Zasada neutralności politycznej .....	116
3.6. Refleksje końcowe .....	122
4. Zasada funkcjonowania korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej .....	125
4.1. Uwagi wstępne .....	125
4.2. Uwagi ogólne w zakresie pojęcia administracji publicznej.....	128
4.3. Próba sformułowania definicji administracji rządowej.....	128
4.3.1. Stanowiska doktryny prawa .....	131
4.3.2. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego .....	133
4.4. Refleksje końcowe .....	137
5. Zasada zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej .....	140
6. Zasada równości i przeciwdziałania dyskryminacji .....	146
7. Zasada dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach .....	149
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a model polskiej służby cywilnej .....	152
9. Podsumowanie części trzeciej.....	154

<b>Część czwarta. Transformacje ustrojowe służby cywilnej w latach 1998–2008....</b>	<b>157</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	159
2. Służba cywilna pod rządami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. ....	160
2.1. Uwagi wstępne.....	160
2.2. Założenia ustawy .....	161
2.3. Zakres podmiotowy ustawy.....	161
2.4. Kategorie urzędników.....	163
2.5. Dostęp do służby cywilnej .....	164
2.6. Struktura organizacyjna służby cywilnej .....	165
2.7. Regulacje prawne w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej .....	168
2.8. Refleksje końcowe .....	170
3. Służba cywilna pod rządami ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich urzędnikach państwowych.....	172
3.1. Uwagi wstępne.....	172
3.2. Korpus służby cywilnej. Zakres podmiotowy ustawy .....	173
3.3. Struktura organizacyjna służby cywilnej .....	174
3.3.1. Uwagi wstępne .....	174
3.3.2. Likwidacja instytucji Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach z zakresu służby cywilnej i podporządkowanie organizacyjne działalności służby cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów .....	175
3.4. Państwowy zasób kadrowy jako instrument doboru i selekcji kandydatów na wyższe stanowiska w administracji rządowej .....	177
3.4.1. Uwagi wstępne .....	177
3.4.2. Ramy prawne państwowego zasobu kadrowego.....	177
3.4.3. Kategorie osób tworzących państwowy zasób kadrowy .....	178
3.4.4. Warunki formalne przystąpienia do egzaminu do państwowego zasobu kadrowego.....	180
3.4.5. Ocena zasadności powołania instytucji państwowego zasobu kadrowego z punktu widzenia konstytucyjnych założeń służby cywilnej .....	181
3.4.6. Refleksje końcowe.....	182
3.5. Kryteria dostępu do korpusu służby cywilnej .....	182
4. Podsumowanie części czwartej.....	186
 <b>Część piąta. Zagadnienia ustrojowe służby cywilnej w świetle ustawy     z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej .....</b>	 <b>189</b>
1. Uwagi wstępne. Uwarunkowania reformy prawa o służbie cywilnej. Ocena konstrukcji projektów ustaw.....	191

1.1. Projekt poselski.....	191
1.2. Projekt rządowy.....	192
1.3. Założenia i zasady uchwalonej ustawy.....	193
2. Uwagi dotyczące zagadnień będących przedmiotem poniższych rozważań.....	194
3. Zakres podmiotowy ustawy.....	195
4. Kryteria dostępu do służby cywilnej.....	200
4.1. Uwagi wprowadzające.....	200
4.2. Analiza wymogów formalnych dostępu do służby cywilnej.....	200
4.2.1. Wymóg legitymowania się obywatelstwem polskim i wyjątki od tej zasady.....	201
4.2.1.1. Uwagi wstępne.....	201
4.2.1.2. Wytyczne wynikające z prawa wspólnotowego.....	201
4.2.1.3. Obywatelstwo polskie jako kryterium warunkujące dostęp do służby cywilnej.....	203
4.2.1.4. Wyjątek od zasady obywatelstwa.....	204
4.2.1.5. Refleksje końcowe.....	205
5. Zmiany w organizacji służby cywilnej.....	207
5.1. Uwagi wprowadzające.....	207
5.2. Pozycja ustrojowa Szefa Służby Cywilnej.....	207
5.2.1. Uwagi formalnoprawne.....	207
5.2.2. Kryteria formalnoprawne na stanowisko Szefa Służby Cywilnej.....	210
5.2.3. Zasady powoływania Szefa Służby Cywilnej.....	214
5.2.4. Zasady odwoływania Szefa Służby Cywilnej.....	214
5.2.5. Refleksje końcowe.....	216
5.3. Pozycja ustrojowa instytucji Rady Służby Cywilnej.....	218
5.3.1. Uwagi formalnoprawne.....	218
5.3.2. Procedura powoływania i odwoływania członków Rady Służby Cywilnej.....	221
5.3.3. Refleksje końcowe.....	223
5.4. Pozycja ustrojowa instytucji dyrektora generalnego urzędu.....	223
5.4.1. Uwagi formalnoprawne.....	223
5.4.2. Zasady powoływania dyrektora generalnego.....	226
5.4.3. Kryteria formalne na stanowisko dyrektora generalnego.....	227
5.4.4. Refleksje końcowe.....	228
6. Rozwiązania prawne w zakresie naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej	230
6.1. Uwagi wstępne.....	230
6.2. Zasady naboru.....	230
6.3. Refleksje końcowe.....	235
7. Regulacje prawne w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej.....	237
7.1. Uwagi wstępne.....	237
7.2. Zakres wyższych stanowisk w służbie cywilnej.....	237

7.3. Wymagania na wyższe stanowiska kierownicze.....	238
7.4. Zasady naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.....	240
8. Obsługa administracyjna Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej.....	244
8.1. Uwagi wstępne.....	244
8.2. Regulacje w zakresie obsługi Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej	244
8.3. Refleksje końcowe .....	245
9. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w systemie służby cywilnej .....	248
9.1. Uwagi wstępne.....	248
9.2. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.....	248
9.3. Uprawnienia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.....	249
9.4. Refleksje końcowe .....	250
10. Wniosek główny .....	252
<b>Zakończenie .....</b>	<b>255</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>273</b>
Komentarze, monografie, opracowania.....	273
Artykuły.....	285
Glosy .....	290
Opinie .....	290
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego .....	292
Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.....	294
Orzecznictwo Sądu Najwyższego.....	295
Inne wyroki .....	295
Wykaz aktów normatywnych.....	296
Ustawy zasadnicze.....	296
Ustawy zwykłe i dekrety.....	296
Rozporządzenia .....	299
Zarządzenia.....	300
Wykaz innych dokumentów .....	301
Wykaz stron internetowych .....	301
<b>Summary.....</b>	<b>303</b>

## Wykaz skrótów

Biuletyn BSE	– Biuletyn Biura Studiów: Ekspertyz – Kancelaria Sejmu
Zeszyty Naukowe CSSTiRL	– Zeszyty Naukowe Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego
Dz.U.	– „Dziennik Ustaw”
Dz.Urz.	– „Dziennik Urzędowy”
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
Kancelaria PRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KKZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
k.s.c.	– korpus służby cywilnej
M.P.	– „Monitor Polski”
Mon. Praw.	– „Monitor Prawniczy”
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAP	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNIC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
USC	– Urząd Służby Cywilnej
PiP	– „Państwo i Prawo”
PiZS	– „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”
Pr. Pr.	– „Prawo Pracy”
Prezes RM	– Prezes Rady Ministrów
Prz. Leg.	– „Przegląd Legislacyjny”
Prz. Pr. Publ.	– „Przegląd Prawa Publicznego”
Prz. Sejm.	– „Przegląd Sejmowy”
PZK	– Państwowy Zasób Kadrowy
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
RM	– Rada Ministrów
RPEiS	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
Rada S.C.	– Rada Służby Cywilnej
s.c.	– służba cywilna
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
Szef Kancelarii PRM	– Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Szef S.C.	– Szef Służby Cywilnej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
w.s.c.	– wyższe stanowiska w służbie cywilnej
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń

## Wykaz skrótów aktów prawnych

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)



- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)
- TFUE – traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 115/47)
- u.cudz. – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- u.KSAP – ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 63, poz. 266 ze zm.)
- u.NIK – ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)
- u.obyw. pol. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.)
- u.p.z.k. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.)
- u. RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.)
- u.s.c. z 1996 r. – ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.)
- u.s.c. z 1998 r. – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.)
- u.s.c. z 2006 r. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.)
- u.s.c. z 2008 r. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)
- u.s.z. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. Nr 128, poz. 140 ze zm.)



## Słowo wstępne

Niniejsza publikacja jest wynikiem moich kilkuletnich prac badawczych, z których jednoznacznie wynika, że pomimo licznych podejmowanych zabiegów legislacyjnych oraz ukształtowanego już orzecznictwa wciąż jeszcze nie doszło do ukształtowania ostatecznego modelu służby cywilnej zgodnie z konstytucyjnymi zasadami: równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) oraz zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej (art. 153 Konstytucji).

Zarzuca się polskiemu ustawodawcy zwykłemu brak jednolitej, spójnej oraz długofalowej wizji służby cywilnej. Zamiast tego dostrzec można permanentnie podejmowane przez poszczególne rządy próby instrumentalnego wykorzystania służby cywilnej dla realizacji bieżących potrzeb i partykularnych interesów politycznych.

Wybór tematu pracy podyktowany był moimi zainteresowaniami zarówno naukowymi związanymi z problematyką funkcjonowania szeroko rozumianej administracji, jak i zawodowymi z racji mojego zatrudnienia w organach administracji publicznej oraz próbą wykorzystania doświadczeń związanych z pełnieniem funkcji przedstawicielskich w samorządzie lokalnym.

Podjęmowane zagadnienie doskonale wpisuje się także w trwającą od kilku już lat z różnym natężeniem – w zależności od rządzących elit politycznych – debatę na temat dalszego kierunku kształtowania się szeroko rozumianego prawa urzędniczego ze szczególnym uwzględnieniem reformy służby cywilnej.

Argumentem przemawiającym za pogłębieniem rozważań w tej dziedzinie nauki jest również fakt, że wciąż brakuje kompleksowego opracowania, którego przedmiotem byłoby nie tylko wykazanie faktu, iż służba cywilna ulega ciągłym transformacjom i jak bardzo problematyka służby cywilnej wiąże się ze wszystkimi elementami debaty o stanie państwa, ale przede wszystkim wskazanie, w którym kierunku powinna następować dalsza reforma w celu wypełnienia konstytucyjnych zasad, w szczególności: równości i niedyskryminacji, dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, czy wreszcie zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności służby.

Niniejsza publikacja jest fragmentem mojej rozprawy doktorskiej pt. „Konstytucyjnoprawne zagadnienia organizacji polskiej służby cywilnej”, przygotowanej pod kierunkiem Pana Profesora Krzysztofa Wojtyczka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rozprawa została obroniona 23 maja 2012 r.

Część pierwsza  
UWAGI WPROWADZAJĄCE



# 1. Uwagi ogólne

## 1.1. Przedmiot i cel pracy

Podstawowym celem pracy *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej* było podjęcie dyskusji nad kształtem polskiej służby cywilnej. Obserwując zachodzące zmiany i działania poszczególnych ekip rządzących, należy jednoznacznie stwierdzić, iż w zależności od uwarunkowań politycznych różnie rozpatrywana była sprawa regulacji tej części prawa urzędniczego.

Z podejmowanej problematyki wynika zasadniczy problem badawczy: jakie są konstytucyjne założenia polskiej służby cywilnej? Podjęte w trzeciej części pracy rozważania w kierunku udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowiły z kolei podstawę dla kolejnej tezy badawczej: czy wprowadzone przez polskiego ustawodawcę zwykłego rozwiązania prawne w zakresie organizacji służby cywilnej są zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania wymagało prowadzenia rozważań na dwóch zasadniczych płaszczyznach: konstytucyjnej oraz ustawodawstwa zwykłego. Uwzględnienie tylko jednej z nich nie pozwoliłoby na kompleksowe spojrzenie na omawiane zagadnienia, a tym samym nie stanowiłoby wystarczającej podstawy dla ich oceny. Fundamentalne znaczenie dla podejmowanej problematyki miały badania i analizy w zakresie tzw. konstytucjonalizacji ustroju służby cywilnej, tj. przewidzianych ustawą zasadniczą wytycznych odnośnie do jej organizacji i funkcjonowania.

Z uwagi na niewątpliwie szeroką problematykę będącą przedmiotem niniejszej pracy nie było ani możliwe, ani też celowe dokonanie kompleksowej i systematycznej analizy wszystkich przepisów dotyczących służby cywilnej. W celu przedstawienia głównych kierunków transformacji ustrojowej polskiej służby cywilnej wykorzystano wiele ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, opinii, sprawozdań, rekomendacji, zaleceń, jak i innych dokumentów oraz poglądów i stanowisk zarówno doktryny, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że poza obszarem mojego zainteresowania pozostawały zagadnienia dotyczące służby cywilnej, związane z prawem pracy. Z założenia rozprawa stanowić miała studium konstytucyjnoprawne, poświęcone analizie kierunków transformacji ustrojowej służby cywilnej. Mając na uwadze dość szeroko zakreślony zakres przedmiotowy badań, dokonane zawężenie przedmiotu pracy okazało się wskazane, gdyż pozwoliło zachować lepszą przejrzystość i czytelność dysertacji. W przeciwnym razie mogłoby niepotrzebnie zniekształcić obraz problematyki podejmowanej w rozprawie, a nawet uniemożliwić osiągnięcie jej celów.

Dodatkowo omówiono bogate orzecznictwo, oddziaływające na kształt służby cywilnej (zwłaszcza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale również Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), jak również wiele opinii, zaleceń, dokumentów, sprawozdań, oraz różnego rodzaju rekomendacji, dotyczących stanu polskiej służby cywilnej.

## 1.2. Struktura pracy

Osiągnięcie przedstawionych powyżej celów pracy było możliwe dzięki podjęciu szerokich badań, które można sprowadzić do kilku nadrzędnych kierunków. Praca składa się z pięciu części i z zakończenia.

Rozważania poczynione w pierwszej części miały na celu wprowadzenie do problematyki polskiej służby cywilnej. Nie ulega wątpliwości, iż służba cywilna jest szczególnym rodzajem służby publicznej. Z uwagi na tę zależność, w pierwszej kolejności, należało zdefiniować pojęcie służby publicznej. Wymagało to z kolei – z racji braku legalnej definicji pojęcia służby publicznej – odwołania do piśmiennictwa z zakresu szeroko rozumianego prawa publicznego, a także do bogatego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiono również problematykę modeli służby publicznej: modelu kariery (zwanego również awansowym lub zamkniętym) oraz modelu stanowisk (zwanego także pozycyjnym lub kontraktowym). Wskazane powyżej modele identyfikowane są wprawdzie najczęściej ze służbą cywilną, niemniej wytyczne z nich wynikające można odnieść do szeroko rozumianej służby publicznej. Wprowadzenie tego zagadnienia umożliwiło, w dalszej części pracy, określenie polskiego modelu służby cywilnej zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawodawstwa zwykłego.

Celem podjętych badań w drugiej części pracy było przedstawienie rodowodu służby cywilnej oraz kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej. Omówione zostały rozwiązania prawne w zakresie służby cywilnej, począwszy od jej początków, tj. od okresu II RP do momentu uchwalenia Konstytucji RP



z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja wprowadziła – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – wytyczne w zakresie zinstytucjonalizowanych rozwiązań odnośnie do organizacji służby cywilnej. Dlatego też kolejne rozdziały pracy analizowane były już pod kątem zgodności ustawodawstwa zwykłego z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej. Takie rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione.

Mam pełną świadomość, że nie jest możliwe omówienie wszystkich regulacji dotyczących historii polskiej służby cywilnej. Podjęte rozważania i przywołane przepisy miały na celu przedstawienie podstawowych założeń zarówno służby cywilnej w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, jak i mechanizmów zarządzania administracją w okresie powojennym.

Na koniec omówiono problematykę dotyczącą odtworzenia polskiej służby cywilnej. Zasięgiem badania objęto kwestie organizacji służby cywilnej. Uzasadnieniem dla takiego wyboru był fakt, iż zagadnienia te mają charakter ustrojowy. W szczególności, poddane analizie zostały takie zagadnienia, jak: zasięg służby cywilnej i jej organizacja, zasady i warunki formalne dostępu do służby oraz przyjęte mechanizmy rekrutacji.

Celem badań podjętych w trzeciej części pracy było przedstawienie wytycznych i założeń wynikających z art. 153 Konstytucji z 1997 r., określającego instytucję służby cywilnej. Artykuł 153 Konstytucji („w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”) stanowi przejaw tzw. konstytucjonalizacji służby cywilnej, czyli uregulowania w akcie rangi konstytucyjnej nadrzędnych założeń w zakresie funkcjonowania służby cywilnej. Jest to całkowicie nowy element w ukształtowaniu koncepcji władzy wykonawczej w Polsce.

Z uwagi na lakoniczność postanowień ustawy zasadniczej, podjęte zamierzenie naukowe nastroczało wiele problemów. Wymagało to w szczególności odwołania zarówno do doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jak i do ugruntowanego już w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wyjaśnienia i zdefiniowania wymagały także podstawowe zasady, odpowiednio: zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności, a także pojęcia: administracji rządowej, urzędów administracji rządowej oraz zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej.

Poczynione w tej części badania i wyprowadzone na ich podstawie wnioski okazały się niezmiernie przydatne nie tylko dla podejmowanego w tym fragmencie rozprawy problemu badawczego, lecz także dla dalszych poszukiwań naukowych, szczególnie w kontekście analizy konstytucyjności rozwiązań prawnych w zakresie organizacji służby cywilnej, zawartych w poszczególnych ustawach o służbie cywilnej z lat: 1998, 2006, 2008.

Podjęto również próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy polska ustawa zasadnicza przesądziła o określonym modelu służby cywilnej, czy też może pozostawiła te kwestie do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłemu? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymagało – w pierwszej kolejności – odwołania do przedstawionych w pierwszej części rozprawy rozważań w zakresie funkcjonujących modeli służby cywilnej.

Celem podjętych badań w czwartej części pracy było przedstawienie kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. Przy omawianiu tego zagadnienia koncentrowano się wokół jednego z zasadniczych problemów badawczych pracy, a mianowicie, czy wprowadzone przez ustawodawcę zwykłego rozwiązania prawne w zakresie organizacji służby cywilnej z lat: 1998 oraz 2006 były zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

Ustawodawca konstytucyjny, doceniając znaczenie służby cywilnej dla sprawnego zarządzania państwem, sformułował fundamentalne zasady dla dalszego kierunku zinstytucjonalizowanych rozwiązań w ustawodawstwie zwykłym. Konstytucja nałożyła na organy państwowe obowiązek powołania korpusu służby cywilnej, działającego w urzędach administracji rządowej, pozostającego pod zwierzchnictwem Prezesa RM, w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Analizie poddane zostały takie zagadnienia, jak: zasięg służby cywilnej i jej organizacja, zasady i warunki formalne dostępu do służby oraz przyjęte mechanizmy rekrutacji, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji w zakresie zasad naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zagadnienia te mają charakter ustrojowy. Ponadto argumentem przemawiającym za podjęciem akuratanie tych zagadnień z zakresu służby cywilnej było to, iż kwestie te znalazły szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Dla tak postawionego problemu badawczego niezbędne okazało się posiłkowanie się, omówionymi już w trzeciej części rozprawy, rozważaniami w zakresie konstytucyjnych wytycznych dotyczących służby cywilnej.

Piąta część pracy poświęcona została obowiązującym rozwiązaniom prawnym, zawartym w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>1</sup>. Z podjętych badań wypływają następujące pytania i problemy badawcze: czy zgodne z konstytucyjnymi założeniami: zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej służby cywilnej i czy, w najwyższym możliwym stopniu, są przyjęte rozwiązania w zakresie:

- 1) zasięgu służby cywilnej, tj. czy obejmują wszystkie – przewidziane ustawą zasadniczą – urzędy administracji rządowej;
- 2) dopuszczenia obcokrajowców do służby cywilnej;

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

- 3) organizacji służby cywilnej, tj. przywrócenia instytucji Szefa S.C. i Rady S.C. oraz wyższych stanowisk w służbie cywilnej;
- 4) obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. przez instytucję polityczną – Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej;
- 5) naborów w służbie cywilnej;
- 6) wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

W oparciu o przeprowadzone badania oraz poczynione na ich podstawie ustalenia podjęto próbę oceny – z punktu widzenia konstytucyjnych założeń służby cywilnej i ze względów racjonalności – zakresu realizacji proponowanych założeń na płaszczyźnie ustawy.

W zakończeniu sformułowano generalne konkluzje i postulaty *de lege ferenda* w zakresie rozwiązań ustrojowych dotyczących polskiej służby cywilnej.

Poprzez tak szerokie ujęcie problemów badawczych, z pełną świadomością co do ułomności przewidywań, starano się nakreślić zachodzące procesy i trendy oraz możliwe scenariusze rozwoju polskiego modelu służby cywilnej. W konsekwencji takie podejście wydaje się najbardziej właściwe i użyteczne, bowiem pozwala na zobrazowanie zasadniczych kierunków rozwoju służby, a tym samym ukazuje przebytą już drogę, jaka została pokonana w celu zbudowania, przewidzianej ustawą zasadniczą, korpusu służby cywilnej.

Na koniec opatrzenia komentarzem wymagają jeszcze przyjęte w pracy rozwiązania w zakresie technicznej strony struktury tekstu. Z uwagi na zbyt dużą liczbę analizowanych w rozprawie aktów prawnych, jak i podejmowanych rozważań w zakresie różnych instytucji prawnych, dotyczących służby cywilnej, niezbędne okazało się zastosowanie pewnych skrótów, np. Szef S.C. – Szef Służby Cywilnej, Rada S.C. – Rada Służby Cywilnej, Prezes RM – Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii PRM – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, TK – Trybunał Konstytucyjny. Wprowadzone rozwiązanie miało na celu ułatwić przede wszystkim odbiór tekstu i skoncentrować uwagę na podejmowanej w rozprawie problematyce.

### 1.3. Metody badawcze

Prace badawcze będące podstawą przygotowania niniejszej pracy zostały przeprowadzone przy użyciu metody dogmatycznej, ze szczególnym uwzględnieniem metody prawno-analitycznej. W tym zakresie:

- 1) dokonano interpretacji wielu przepisów prawnych, zawartych w szczególności w: Konstytucji RP, ustawach, rozporządzeniach i zarządzeniach doty-

czących służby cywilnej, wydanych przez Prezesa RM lub przez Szefa S.C. (zob. bibliografia);

- 2) dokonano analizy i oceny orzecznictwa, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości;
- 3) wykorzystano w badaniach dorobek polskiej nauki prawa konstytucyjnego oraz innych dziedzin prawa związanych ze służbą cywilną, tj. prawa administracyjnego, Unii Europejskiej, międzynarodowego oraz prawa pracy.

Warto również podkreślić, iż przy formułowaniu wniosków fundamentalne znaczenie miało uwzględnienie w rozprawie wielu praktycznych dokumentów, udostępnionych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, między innymi:

- 1) opinii eksperckich w zakresie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej (zob. opinie w bibliografii);
- 2) rekomendacji, uwag i zaleceń, między innymi: Prezesa RM i ministrów, Szefa S.C., Rady S.C., ekspertów z zakresu służby cywilnej (zob. bibliografia);
- 3) innych dokumentów, związanych ze służbą cywilną, na przykład: Biuletynów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, dotyczących prac parlamentarnych nad konstytucjonalizacją służby cywilnej (1989–1997), raportów z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej, na przykład raportu opracowanego przez Z. Derdziuka, M. Gintowt-Jankowicz, J. Stępnia, J. Kochanowskiego, J. Waromskiego (sierpień 1996–wrzesień 1997; Warszawa, luty 1998), czy różnego rodzaju sprawozdań, obrazujących rzeczywisty stan polskiej służby cywilnej.

## 2. Służba publiczna i jej modele

### 2.1. Pojęcie służby publicznej

W polskim systemie prawa nie występuje legalna definicja pojęcia służby publicznej. Przy podejmowanych próbach określenia tego pojęcia odwołano się do szeroko rozumianego piśmiennictwa z zakresu prawa publicznego, w tym szczególnie do prawa ustrojowego oraz administracyjnego i do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Samo słowo „publiczny” wywodzi się z języka łacińskiego od określenia *res publica*, rozumianego jako sprawa publiczna, interes państwa, państwo<sup>2</sup>. Zatem służba publiczna to szczególny rodzaj służby na rzecz państwa (dobra wspólnego – Rzeczypospolitej), wykonywanej przez powołany do tego korpus urzędniczy<sup>3</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż nadrzędnym celem, jaki przyświecał ustawodawcy, uzasadniającym tworzenie służb publicznych było – jak słusznie podkreśla J. Jagielski<sup>4</sup> – „(...) dążenie do zapewnienia kadr pracowniczych dla aparatu państwowego, a zwłaszcza administracji państwowej, które w sposób zawodowy, kompetentny, zdyscyplinowany i lojalny realizowałyby zadania państwowe i wykonywały kompetencje jego organów (...). Takie kadry pozostawałyby w stosunku służebnym do państwa, miałyby gwarantować trwałe, sprawne i odpowiedzialne wypełnianie jego funkcji i administracji, a przez to stabilne i efektywne działanie całego mechanizmu sprawowania władzy w państwie”<sup>5</sup>. Zatem definicja służby publicznej – jak szczególnie akcentuje J. Łętowski<sup>6</sup> – odnosiła się zasadniczo do całego zespołu osób zatrudnionych przy wykonywaniu pewnych wyodrębnionych zadań państwowych.

---

<sup>2</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 76.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 5 i n.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Por. J. Łętowski [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984, s. 30 i n.

W doktrynie najczęściej spotkać można definicje służby publicznej z zastosowaniem konstrukcji tzw. pojęcia-narzędzia<sup>7</sup>, jakim jest „stosunek prawny”<sup>8</sup>. Według definicji F. Longchamps, stosunek prawny powstaje wówczas, kiedy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego z nich jest połączona w pewien sposób z sytuacją drugiego podmiotu<sup>9</sup>. Wprowadzenie formuły stosunku prawnego stanowi fundament dla skonstruowania definicji terminu służby cywilnej. Przedstawiciele doktryny prawa, posiłkując się zaproponowaną przez F. Longchamps konstrukcją prawną, sformułowali definicję służby publicznej jako stosunku prawnego łączącego określoną osobę i państwo, polegającego na zatrudnieniu jej w aparacie państwowym celem wykonywania czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych w sposób ciągły i stały, za wynagrodzeniem<sup>10</sup>. Tak więc służba publiczna winna być definiowana jako „(...) sługa ustroju, prawa i aparat wykonawczy władzy politycznej (...), ale także jako (...) usługodawca wobec społeczeństwa”<sup>11</sup>.

Służba publiczna – zdaniem Z. Leońskiego – rozumiana winna być jako legitymowanie się określonego rodzaju wiedzą, kwalifikacjami oraz doświadczeniem niezbędnym do wykonywania pracy, będącej źródłem utrzymywania i prestiżu<sup>12</sup>. Dla wyodrębnienia tej grupy osób – jak słusznie podkreśla M. Jaroszyński – „istotne znaczenie mają szczególne stosunki prawne zachodzące między urzędnikiem a państwem lub innego rodzaju podmiotami wykonującymi funkcje publiczne (...)”<sup>13</sup>. W ramach służby publicznej mogą być zatrudnieni pracownicy różnych zawodów, począwszy od zawodów prawniczych, poprzez ekonomistów, a skończywszy na specjalnościach inżynierskich, co poświadcza li tylko, że służba pub-

<sup>7</sup> Określenie zaproponowane przez F. Longchamps, konstrukcja myślowa pozwalająca na interpretację porządku prawnego, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 12, s. 6.

<sup>8</sup> Por. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 45; również J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2008, s. 247; zob. także Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 321.

<sup>9</sup> Por. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 45.

<sup>10</sup> Por. m.in.: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 294; także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 247 i n.; zob. Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 333; por. też J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 9; J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów*, Wrocław 2005, s. 329; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>11</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 20 i n.; także H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 20.

<sup>12</sup> Por. Z. Leoński, *Rola wydziałów prawa i administracji w kształceniu i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej*, *Studia Iuridica Silesiana* 1990, nr 151, s. 44 i n.

<sup>13</sup> Por. M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1952, s. 296.

liczna, a w tym służba cywilna, jest specyficznym stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów.

Przy interpretacji pojęcia służby publicznej szczególnie przydatne są też rozważania M. Porowskiego<sup>14</sup>. Autor wyodrębnił dwa znaczenia tego terminu: podmiotowe i funkcjonalne. Pierwsze z nich ujmował jako: „(...) odnoszące się do wyodrębnionej w strukturze zawodów profesji, drugie zaś jako dotyczące czynności, szeregu świadomych, zorganizowanych działań na rzecz kogoś lub czegoś (...)”.

Zarówno w piśmiennictwie<sup>15</sup>, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>16</sup> definiuje się służbę publiczną poprzez jej cechy, do których się zalicza:

- 1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza;
- 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny administracyjno-prawny akt przyjęcia do służby przy zachowaniu zasady dobrowolności wstępowania do służby;
- 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca stabilizację, podporządkowanie urzędnika, wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność<sup>17</sup>, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa, co znajduje odzwierciedlenie między innymi w obowiązku szczególnej wierności i lojalności wobec państwa i niemożności korzystania z określonych uprawnień (np. członkostwa w partiach politycznych)<sup>18</sup>;
- 4) wzmocnione rygory odpowiedzialności urzędnika za jego działania, przejawiające się zwłaszcza w odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- 5) istnienie po stronie urzędnika określonych uprawnień, stanowiących pewnego rodzaju rekompensatę za poświęcenie się służbie (sfera wynagrodzenia, urlopów wypoczynkowych i świadczeń socjalnych)<sup>19</sup>.

W doktrynie prawa szczególnie podnoszona jest również problematyka zakresu pojęcia „służba publiczna”. Zwraca na to uwagę zwłaszcza E. Ura, wskazując, że

<sup>14</sup> Por. M. Porowski, *Służba społeczna – zakres pojęcia* [w:] W. Kaczyńska (red.), *O etyce służb społecznych*, Warszawa 1998, s. 33.

<sup>15</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 7; także por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 8 i n.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 29.

<sup>17</sup> Szerzej J. Jończyk, *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych* [w:] *Służby publiczne*, Wrocław 1982, s. 3 i n.

<sup>18</sup> Szerzej Z. Leoński, *Rola wydziałów prawa i administracji...*, s. 44 i n.

<sup>19</sup> Szerzej B. Przywora, *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11) w sprawie racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach finansów publicznych*, Prz. Sej. 2012, nr 3, s. 216–226.

pojęcie to: „(...) oznacza sytuację osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej oraz wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz”<sup>20</sup>. E. Ura stoi na stanowisku, iż w ramach służby publicznej należy zakwalifikować nie tylko osoby zatrudnione w strukturach i jednostkach administracji, lecz także w innych organach państwa, oraz osoby niezatrudnione, a jedynie pełniące funkcje publiczne<sup>21</sup>. Podobne stanowiska prezentują J. Boć<sup>22</sup> i W. Skrzydło<sup>23</sup>.

W piśmiennictwie można jednak doszukać się szerszego ujęcia tego zagadnienia. Biorąc pod uwagę fakt, iż w ustawodawstwie polskim brak jest wystarczających podstaw do zbudowania definicji służby publicznej, W. Sokolewicz wyprowadza szeroką definicję służby, jako: „(...) trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych”<sup>24</sup>.

Jeszcze dalej idzie M. Zdyb, postulując, iż służbę publiczną należy łączyć z wszelką aktywnością człowieka, ukierunkowaną na rzecz innych osób niezależnie od zajmowanego miejsca w strukturze społecznej lub też z powinnością w stosunku do tych osób<sup>25</sup>.

Problematyka zakresu pojęcia służby publicznej znalazła również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabierają tezy Trybunału, zawarte w wyroku z 8 kwietnia 2002 r.<sup>26</sup> W orzeczeniu tym TK stwierdził, że: „(...) pojęcie służby publicznej ma szersze – konstytucyjnoprawne – znaczenie. Obejmuje tym samym ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m.in. pochodzących z wyborów organach stanowiących samorządu. Nieuprawnione jest natomiast takie zawężające rozumie-

<sup>20</sup> Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2006, s. 11.

<sup>21</sup> Por. E. Ura, *Wyższe stanowiska w służbie publicznej* [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo, administracja, policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006, s. 207.

<sup>22</sup> Por. J. Boć (red.), *Prawniczy...*, s. 330–331.

<sup>23</sup> Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 554.

<sup>24</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 60 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 14 i n.; zob. także podobnie G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010, s. 221; podobnie M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 627; por. Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, t. III, s. 193–194.

<sup>25</sup> Por. M. Zdyb, *Służba publiczna* [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 349 i 350.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2001, nr 2A, poz. 16.



nie art. 60 Konstytucji, które wyklucza z pojęcia służby publicznej osoby pełniące funkcje przedstawicielskie w organach stanowiących samorządu terytorialnego”<sup>27</sup>.

Niejednokrotnie pojęcie służby publicznej identyfikowane jest z pojęciem „funkcjonariusz publiczny” w rozumieniu art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ze zm.). Dlatego też warto w tym punkcie przedstawić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. W uzasadnieniu wymienionego wyżej wyroku Trybunał sformułował tezę, iż pojęcie funkcjonariusza publicznego: „(...) odnosić należy wyłącznie do przepisów z zakresu prawa karnego, posługujących się tym wyrażeniem dla określenia podmiotu czynu zabronionego lub jako znamię charakteryzujące przedmiot czynności wykonawczej. Definicja tego pojęcia w przepisach kodeksu karnego stworzona zatem została dla potrzeb prawa karnego. W jego przepisach bowiem określone zostały szczególne zasady, z jednej strony – ochrony, z drugiej zaś – odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych (...). Za taką interpretacją przemawia również art. 116 kodeksu karnego, zgodnie z którym przepisy części ogólnej k.k. mają zastosowanie do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że przepisy wyraźnie wyłączają ich stosowanie”<sup>28</sup>.

Z ugruntowanego dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie – na co słusznie zwraca uwagę między innymi G. Kuca<sup>29</sup> – iż pojęcie służby publicznej odnosi się do szeroko rozumianych organów państwowych, tj. w szczególności do: władzy ustawodawczej<sup>30</sup>, samorządu terytorialnego<sup>31</sup>, sądownictwa<sup>32</sup>, prokuratury<sup>33</sup>, policji<sup>34</sup>, służb<sup>35</sup>, straży<sup>36</sup>, wojska<sup>37</sup>.

W świetle poczynionych ustaleń można wyprowadzić następujące wnioski.

Nie ulega wątpliwości, iż pojęcie służby publicznej jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia służby cywilnej, obejmującym zasięgiem zarówno całą materię służby cywilnej, jak i stanowiska znajdujące się poza nią w zakresach reali-

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 29.

<sup>28</sup> Por. K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116*, Kraków 1998, s. 619.

<sup>29</sup> Por. G. Kuca, *Konstytucyjne...*, s. 223.

<sup>30</sup> Wyrok TK, K 26/00, z 10 kwietnia 2002 r. OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>31</sup> Wyrok TK, SK 18/01, z 8 kwietnia 2002 r. OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 16.

<sup>32</sup> Wyrok TK, SK 57/06, z 27 maja 2008 r. OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 63.

<sup>33</sup> Wyrok TK, K 26/00, z 27 maja 2008 r. OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Orzecznictwo TK: wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18; również wyrok TK K 46/05, z 3 kwietnia 2006 r. OTK ZU 2007, nr 2A, poz. 10; także wyrok TK SK 19/03, z 21 grudnia 2004 r. OTK ZU 2004, nr 11, poz. 118; wyrok TK z 16 marca 1998 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36.

<sup>36</sup> Wyrok TK SK 11/99, z 16 listopada 1999 r. OTK ZU 2000, nr 6, poz. 187.

<sup>37</sup> Wyrok TK K 28/97, z 9 czerwca 1998 r. OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; także wyrok TK SK 14/98, z 14 września 1999 r. OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.

zowanych funkcji publicznych<sup>38</sup>. W ramach pojęcia służby publicznej mieszczą się bowiem funkcje we wszystkich organach władzy publicznej oraz instytucjach wykonujących funkcje publiczne. Tytułem przykładu można wskazać na służbę wojskową, służbę policyjną, służbę graniczną czy inne służby specjalne.

Podzielić należy prezentowane powyżej stanowiska doktryny prawa, rozszerzające zakres pojęcia służby publicznej do trwałego wykonywania wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych. Zawężenie służby publicznej do osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach nie oddawałoby w pełni istoty tego pojęcia.

## 2.2. Modele służby publicznej

### 2.2.1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego rozdziału było przedstawienie cech charakterystycznych modeli służby publicznej, tj.: modelu kariery (zwanego również awansowym lub zamkniętym) oraz modelu stanowisk (zwanego także pozycyjnym lub kontraktowym). Wskazane powyżej modele identyfikowane są wprawdzie najczęściej ze służbą cywilną, niemniej wytyczne z nich wynikające można odnieść do szeroko rozumianej służby publicznej.

Z punktu widzenia podejmowanej tematyki pracy zagadnienie modeli służby ma istotne znaczenie, przede wszystkim zaś przy podejmowaniu próby określenia polskiego modelu służby cywilnej zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawodawstwa zwykłego.

Na wstępie tych rozważań warto zaznaczyć, iż wybór konkretnego modelu służby – na co słusznie zwraca uwagę G. Rydlewski – związany był nierozzerwalnie z historią poszczególnych państw oraz przyjętym ustrojem politycznym<sup>39</sup>. W państwach, w których administracja przez długi czas stanowiła instrument wzmocnienia stabilności państwa (np. we Francji), oraz w krajach mających za sobą doświadczenia totalitarne (np. Niemcy) sięgano po model kariery. Natomiast w państwach, w których było mniej wstrząsów i napięć politycznych oraz o hi-

---

<sup>38</sup> Por. B. Banaszak, M. Jabłoński, J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, s. 112; por. także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 144; por. także G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 222; podobny pogląd prezentowany w orzecznictwie TK (w szczególności wyrok TK z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2001, nr 2A, poz. 16).

<sup>39</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 17.

storycznie ugruntowanej i nieprzerwanej od wielu lat demokracji (np. państwa skandynawskie), przyjmowano model stanowisk<sup>40</sup>.

Aktualnie, w rozwiązaniach współczesnych państw można doszukać się znaczących różnic w sposobie urzeczywistniania idei służby cywilnej<sup>41</sup>. Różnice te są wynikiem różnej filozofii jej pojmowania. Odrębności te widoczne są już począwszy od kwestii jej zasięgu i struktury, poprzez zasady określające dany model służby, a skończywszy na zagadnieniach wynagradzania, stabilności zatrudnienia, rozwoju czy awansowania w służbie cywilnej<sup>42</sup>.

Przedstawiając zależności pomiędzy modelami służby, wykorzystano analizy M. Mroza<sup>43</sup> oraz opracowanie A. Auer, Ch. Demmke, R. Poleta<sup>44</sup> *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Dokumenty te stanowią niejako „(...) dobrą egzemplifikację służby cywilnej”<sup>45</sup>.

W doktrynie wskazuje się na dwa nadrzędne systemy służby cywilnej: model kariery i model kontraktu.

## 2.2.2. Model kariery (awansowy)

Pierwszym, wymienianym w piśmiennictwie<sup>46</sup> modelem zarządzania w administracji jest model kariery, zwany również awansowym lub zamkniętym. Jest to tradycyjny wzorzec budowania korpusu urzędniczego. Nawiązuje on do ogólnych wytycznych klasycznej weberowskiej biurokracji. M. Weber dowodził, że najsukcesowniejszą formą organizacji jest państwo biurokratyczne. Do charakterystycznych cech tego modelu zalicza się w szczególności: prymat prawa, realizację rutynowych zadań, działalność w stabilnym otoczeniu, specjalizację zadań, formalny przydział obowiązków, indywidualną odpowiedzialność, struktury hierarchiczne, ścieżki kariery, kwalifikacje zawodowe, nakazowe procesy decyzyjne, urząd jako profesja i dyscyplina naukowa, charakter pionowy kanałów komunikacyjnych,

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Por. A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1996.

<sup>42</sup> Por. D. Długosz, *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica Nowa”, czerwiec 1998, s. 32 i n.; por. także T. Grosse, *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3, s. 26 i n.

<sup>43</sup> Por. M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 746, listopad 2000, s. 1.

<sup>44</sup> Por. A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1996; także D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 31 i n. Por. też M. Mróz, dz. cyt., s. 1.

<sup>45</sup> Por. M. Mróz, dz. cyt., s. 1.

<sup>46</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 90.

status pracownika wynikający z odpowiedniego zaszeregowania w ramach struktury<sup>47</sup>.

Zgodnie z koncepcją M. Webera, profesjonalna kadra urzędnicza winna identyfikować się ze służbą publiczną i pracą na rzecz dobra publicznego<sup>48</sup>. Urzędnik – w jego przekonaniu – to szczególnie, zaszczytny zawód. Prestiż jego wykonywania winien być poparty odpowiednim, należytych wynagrodzeniem za wykonywaną pracę i ponoszoną z tego tytułu odpowiedzialność<sup>49</sup>. Jak słusznie podkreśla D. Długosz, koncepcja weberowskiej biurokracji odpowiada współczesnej koncepcji realizowanej przez tzw. model kariery w wielu państwach demokratycznych<sup>50</sup>.

Do katalogu podstawowych założeń tego systemu zalicza się:

- 1) publicznoprawną umowę i mianowanie urzędnika cywilnego;
- 2) rekrutację wyłącznie na najniższe stanowiska;
- 3) sformalizowane procedury rekrutacji;
- 4) ustawowe wymogi wykształcenia (dyplomy i certyfikaty);
- 5) ustawowo wymagane szkolenia i okres próbny (służba przygotowawcza);
- 6) ograniczone uznawanie praktyki zawodowej wyniesionej z sektora poza-publicznego;
- 7) ustawowy system wynagrodzeń (system starszeństwa – *seniority*);
- 8) ustawowy, specjalny system emerytalny;
- 9) z góry ustalony system awansowy (kariery);
- 10) gwarancję stabilności zatrudnienia;
- 11) kodeks etyki urzędników cywilnych<sup>51</sup>.

Podstawowym elementem charakteryzującym model kariery, a jednocześnie wyróżniającym od modelu pozycyjnego jest odmienny sposób zatrudniania. Zwracają na to szczególną uwagę D. Bossaert i Ch. Demmke<sup>52</sup> oraz J. Czaputowicz<sup>53</sup>, podkreślając dwa różne rozwiązania w tym zakresie. W przypadku modelu kariery (zamkniętego) nabór następuje do korpusu służby cywilnej na najniższe

<sup>47</sup> Por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002; także K. Szczerski, *Demokracja, ponowoczesne państwo i korpus urzędniczy*, „Służba Cywilna” 2006, nr 15, s. 23; por. T. Burns, G.M. Stalker, *The Management of Innovation*, London 1961; także J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 44.

<sup>48</sup> Por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.

<sup>49</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 41.

<sup>50</sup> Por. D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 242 i n.

<sup>51</sup> Por. A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen...*, s. 139.

<sup>52</sup> Por. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 30.

<sup>53</sup> Por. J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.

stanowisko. Istota modelu kariery zasadza się przede wszystkim na specyficznym systemie rekrutacji do służby cywilnej oraz wynagradzaniu pracowników. Zakłada bowiem, jak słusznie ujmuje G. Rydlewski, „(...) ewolucyjne przechodzenie pracownika przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabilizację stosunku pracy”<sup>54</sup>.

Analizowany model wprowadza jednak dość wygórowane kryteria i wymagania formalne dla potencjalnych kandydatów do służby. Oprócz wymaganego wykształcenia, sprawdzane są w trakcie postępowania rekrutacyjnego zarówno umiejętności w zakresie specjalistycznej wiedzy, jak i predyspozycje na dane stanowisko. Ogromne znaczenie ma również posiadany przez kandydata staż pracy i zdobyte doświadczenie praktyczne.

Po pozytywnym zdaniu egzaminu na określone stanowisko urzędnicze, nowo zatrudniony pracownik przechodzi okres stażowy (okres próbny, weryfikujący przydatność danej osoby w zakresie zleczanych zadań), stanowiący podstawę do ewentualnego jego zatrudnienia na czas nieokreślony. Stosunek służbowy w tym modelu łączy pracownika z państwem i ma charakter publicznoprawny, co oznacza – na co zwracają uwagę w szczególności W. Sanetra<sup>55</sup> oraz M. Kulesza i M. Niziołek<sup>56</sup> – iż w całości podlega on prawu administracyjnemu.

W tym modelu służby cywilnej normą jest również zatrudnienie w administracji publicznej aż do uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych, co jest ogromną zaletą dla pracowników<sup>57</sup>. W zamian za wykonywanie powierzonych zadań urzędnikom przysługują szerokie uprawnienia i przywileje, począwszy od najważniejszego, jakim niewątpliwie jest gwarancja stabilności i trwałości pracy, poprzez uprawnienia socjalne, w tym z zakresu ochrony zdrowia, a skończywszy na przywilejach emerytalnych.

Warunki wynagrodzenia i emerytury określone są ustawowo przez władze publiczne. Płaca w zdecydowanej większości przypadków nie jest uzależniona od osiągniętych wyników, lecz od zaszeregowania w strukturze.

Rozwiązania właściwe temu modelowi służby cywilnej zostały przyjęte między innymi w: Niemczech, Francji, Belgii, Austrii, Hiszpanii, Portugalii, Grecji, Austrii<sup>58</sup>.

W świetle powyższych rozważań nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, model kariery, jako jeden z funkcjonujących systemów zarządzania w administracji, zakłada, że kandydat, a następnie nowo zatrudniany urzędnik, w zamian za zagwarantowanie stabilizacji zatrudnienia i licznych przy-

<sup>54</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 17.

<sup>55</sup> Por. W. Sanetra, *Status pracowniczy funkcjonariuszy aparatu samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1993, nr 1470, s. 116.

<sup>56</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 91.

<sup>57</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 17 i n.

<sup>58</sup> Tamże.

wilejów, będzie służył państwu, zdobywając poszczególne szczeble kariery, aż do osiągnięcia uprawnień emerytalnych.

Po drugie, nie ulega wątpliwości, iż model kariery ma wiele zalet. Gwarantuje urzędnikom dużą stabilizację zatrudnienia oraz zapewnia liczne przywileje socjalne i emerytalne. Ogromną zaletą tego modelu służby jest niewątpliwie posiadanie przez urzędników wieloletniego doświadczenia, a co za tym idzie – jak słusznie podkreśla J. Itrich-Drabarek – „(...) wytworzenie się pamięci instytucjonalnej, której są pozbawieni pracownicy na kontraktach (...), co przyczynia się do tego, że administracja w ramach ustalonych procedur funkcjonuje sprawniej”<sup>59</sup>.

Po trzecie, obok licznych zalet model kariery ma również wiele wad. Z pewnością zgodzić się należy z podnoszonymi krytycznymi głosami ekspertów z zakresu administracji, a przede wszystkim z argumentem braku elastyczności w tym modelu służby, a co za tym idzie trudnościami w nadążaniu za szybko zmieniającymi się wyzwaniem rynkowymi oraz nadmierną jego hierarchicznością i niskim poziomem motywacji pracowników do osiągania maksymalnej wydajności pracy, co odpycha uzdolnionych, kompetentnych menedżerów od pracy w sektorze publicznym<sup>60</sup>.

Modelowi kariery zarzuca się również – jak zasadnie podnosi J. Itrich-Drabarek – nieumiejętność urzędników radzenia sobie w sytuacjach nadzwyczajnych i z zadaniami niestandardowymi, a także stworzenie barier mobilności kadr w systemie służby cywilnej<sup>61</sup>. Zwraca się również uwagę na nadmierne wykorzystywanie przez urzędników służby cywilnej uprzywilejowanej pozycji względem państwa, jak również na proces starzenia się kadr. Krytycy nawet nazywają model kariery modelem „zamkniętej twierdzy”<sup>62</sup>.

Jak wynika z przeprowadzonych badań i analiz opisanych przez D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden i R. Poleta, model ten najprawdopodobniej będzie ulegał stopniowemu przekształceniu w kierunku modelu otwartego<sup>63</sup>. Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy jest wprowadzanie do sektora publicznego zasad *New Public Management* – zasad zarządzania w sektorze publicznym, charakterystycznych dla modelu pozycyjnego<sup>64</sup>. W podobnym tonie wypowiadają się inni eksperci: T. Randma i K. Viles, wskazując, że stopniowe przechodzenie państw z modelu

<sup>59</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 51.

<sup>60</sup> Por. T. Randma, K. Viles, *Civil Services in Central and Eastearn Europe: A Comparative Study. Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences*, Athens, Greece, 9–13 July 2001.

<sup>61</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 50.

<sup>62</sup> Szerzej podejmuje to zagadnienie P. Tłaczała, *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji* [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Warszawa 2005, s. 156 i n.

<sup>63</sup> Por. D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

<sup>64</sup> Por. B. Kurdycka, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 17.

zamkniętego ku rozwiązaniom właściwym dla modelu otwartego jest nieuchronne<sup>65</sup>. Przejawem transformacji służby cywilnej będzie postawienie przez poszczególne państwa na służbę ukierunkowaną na konkretne rezultaty, osiąmane przez gruntownie wykwalifikowaną i dobrze opłacaną kadrę menedżerską.

### 2.2.3. Model stanowisk (pozycyjny lub kontraktowy)

Drugim z wymienianych współcześnie modeli zarządzania – obok modelu kariery – jest model stanowisk (zwany otwartym, pozycyjnym kontraktowym lub menedżerskim). Tworzenie modeli otwartych łączy się z powstaniem szkół zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach i badaniami nad motywacją pracowników, prowadzonymi przez A.H. Masłowa, badaniami szkoły tzw. rozwoju organizacyjnego (*organization development*)<sup>66</sup> oraz z systemowym podejściem do analizy funkcjonowania organizacji, eksponującym znaczenie wpływu otoczenia na ich działanie<sup>67</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, model ten zasadza się na następujących założeniach: realizacji nierutynowych działań w ramach zmiennego otoczenia, specjalizacji, obejmującej przede wszystkim wiedzę operacyjną, działania organizacji wedle zasady *finis coronat opus* („koniec wieńczy dzieło”), co przemawia za ukierunkowaniem na realizację projektów, a mniej na bieżące funkcjonowanie, poziome i pionowe kanały komunikacji, rozwiązywanie konfliktów przez wzajemne uzgodnienia<sup>68</sup>. Za A. Auer, Ch. Demmke, R. Poletem oraz M. Mrozem można wskazać na następujące cechy charakterystyczne otwartego systemu służby cywilnej<sup>69</sup>:

- 1) system stosunków kontraktowych;
- 2) rekrutacja na wszystkie stanowiska pracy;
- 3) brak ustawowego wymogu wykształcenia, istotne konkretne umiejętności w odniesieniu do konkretnego stanowiska;
- 4) brak ustawowego wymogu szkoleń i służby przygotowawczej;
- 5) akceptacja doświadczeń zawodowych nabytych w sektorze niepublicznym;
- 6) brak sformalizowanych procedur rekrutacji w zależności od stanowiska;
- 7) fakultatywne zasady stażu pracy przy ustalaniu wysokości płac;
- 8) brak sformalizowanego systemu awansowania;

<sup>65</sup> Por. T. Randma, K. Viles, *Civil Services in Central and Eastearn Europe: A Comparative Study. Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences*, Athens, Greece, 9–3 July 2001.

<sup>66</sup> Badania E. Mayo i F.J. Roethlisbegera z 1924 r. w fabryce w Hawthorne opublikowane [w:] F.J. Roethlisberger, W.J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge, MA 1939.

<sup>67</sup> Por. K. Szczerski, *Demokracja...*, s. 24.

<sup>68</sup> Tamże.

<sup>69</sup> Por. M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 746, listopad 2000, s. 5; także A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Service...*, s. 139.

- 9) brak gwarancji stabilności zatrudnienia;
- 10) brak ustawowego, specjalnego systemu emerytalnego;
- 11) umowny system wynagrodzeń oparty na porozumieniach zbiorowych (brak systemu starszeństwa);
- 12) wzrost wynagrodzeń zależny od osiągniętych wyników.

W świetle powyższych rozważań nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż przyjęte w tym systemie mechanizmy rekrutacji zbliżone są do rekrutacji pracowników w sektorze prywatnym. Pracownik zatrudniany jest na konkretne stanowisko, a nie do korpusu służby cywilnej, jak ma to miejsce przy modelu kariery. W skrajnej, menedżerskiej wersji, nawet z urzędnikiem nawiązuje się umowy zlecenia do wykonania konkretnego zadania, na przykład do nadzorowania budowy drogi, zreformowania systemu opieki zdrowotnej itd.

Po drugie, szczególną wagę w tym modelu służby przywiązuje się do posiadanych przez kandydata na urzędnika konkretnych kompetencji i umiejętności. Odzwierciedleniem tego jest system doboru urzędników w drodze konkursowej na praktycznie wszystkie szczeble hierarchii administracyjnej. Wykształcenie w tym systemie zdecydowanie ustępuje miejsca zdolnościom osobowościowym i umiejętnościom interpersonalnym.

Po trzecie, model stanowisk zakłada również odmienne zasady w zakresie polityki przyjmowania pracowników, a mianowicie zatrudnienie następuje w imieniu konkretnego urzędu, a nie w imieniu państwa, jak w przypadku modelu kariery<sup>70</sup>. Warto w tym punkcie zaznaczyć, że system zatrudniania z reguły w całości poddawany jest regulacjom prawa pracy.

Po czwarte, podobnie system wynagradzania pracowników odbiega od standardów właściwych dla modelu zamkniętego, uzależniając płacę od jakości wykonanej pracy. System ten promuje efektywność i jakość kadr<sup>71</sup>.

Po piąte, zaletą tego modelu służby – jak zasadnie podkreśla J. Itrich-Drabarek – jest jego elastyczność, zindywidualizowany system płac, uzależniony wyłącznie od wyników osiągniętych przez urzędników, zwiększona wydajność pracy czy większa otwartość urzędników na komunikację ze społeczeństwem. Natomiast wadą jest jednak znacznie słabsza niż w przypadku modelu kariery stabilność zawodowa urzędników<sup>72</sup>. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest zdecydowanie słabsze poczucie misji publicznej przez urzędnika.

<sup>70</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 91.

<sup>71</sup> Por. G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 47.

<sup>72</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 52 i n.



Model menedżerski funkcjonuje w państwach, które w przeszłości uniknęły poważnych konfliktów politycznych, między innymi w Wielkiej Brytanii, Holandii, Danii, Finlandii i Szwecji<sup>73</sup>.

#### 2.2.4. Model mieszany (hybrydowy)

We współczesnych państwach podejmowane są próby połączenia klasycznych cech modelu kariery wzorowanych na koncepcji weberowskiej z modelem pozycyjnym, bardziej elastycznym, ukierunkowanym na osiąganie wymiernych rezultatów. Od lat 80. XX w. ogólnoeuropejską tendencją jest łączenie obu modeli pod hasłem urynkwienia zarządzania publicznego. Państwa stopniowo odchodzą od zamkniętego modelu zarządzania. Znajduje to odzwierciedlenie w stosowanej coraz częściej polityce zastrzania kryteriów oceny pracy urzędników, polityce zatrudnienia czy też wynagradzania. Wprowadzane rozwiązania mają na celu stopniowe uelastycznienie sztywnego systemu płacowego, zwiększenie mobilności i aktywności pracowników poprzez wykorzystywanie sprawdzonych już w sektorze prywatnym mechanizmów kierowania personelem<sup>74</sup>.

Nasilające się tendencje do łączenia typowych elementów obydwu modeli służby podyktowane są – na co zwraca uwagę G. Rydlewski – „(...) zrównoważeniem dość konserwatywnego systemu kariery i stosunkowo elastycznego systemu pozycyjnego”<sup>75</sup>.

Ponadto zmiana modelu zarządzania wymuszona jest wykonywaniem przez administrację różnorodnych zadań, wymagających coraz częściej specjalistycznej wiedzy<sup>76</sup>. W zachodzących zmianach politycznych dostrzec można wyraźne tendencje do ujednolicenia modelu europejskiego służby państwowej. Co więcej, nawet w terminologii europejskiej pojawiło się określenie „europeizacja administracji publicznej”<sup>77</sup>. Pojęcie to określa panujące w Unii Europejskiej tendencje odnoszące się do stopniowego ujednolicania administracji publicznej, zmierzające do tworzenia zbieżnych rozwiązań prawnych, między innymi w zakresie zatrudniania czy systemu rozwoju pracowników. Związane jest to bezpośrednio z członkostwem państw w strukturach europejskich. Można nawet zaryzykować tezę, iż jest to pierwszy krok na drodze do stworzenia uniwersalnego modelu służby cywilnej.

<sup>73</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba...*, s. 18; por. też G. Rydlewski, *Systemy administracji...*, s. 47.

<sup>74</sup> Por. J. Szaban, *Służba cywilna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Master of Business Administration” 2003, nr 1(60), s. 31.

<sup>75</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba...*, s. 18.

<sup>76</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, dz. cyt., s. 92.

<sup>77</sup> Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 273.

Mieszany model służby cywilnej funkcjonuje między innymi w Japonii<sup>78</sup>, w USA i w Kanadzie<sup>79</sup>. Wydaje się, że w przyszłości właśnie taki mieszany model zarządzania w administracji rządowej państw będzie dominował i z biegiem czasu znajdzie odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych poszczególnych krajów.

## 2.2.5. Refleksje końcowe

Nie ulega wątpliwości, iż rozwiązania przyjęte w modelach służby cywilnej (kariery, pozycyjny, mieszany), w różnych konfiguracjach i proporcjach mają służyć realizacji pewnej koncepcji administrowania państwa, jego misji i celów<sup>80</sup>.

W doktrynie od kilku lat podejmowane są badania naukowe mające na celu określenie funkcjonujących modeli służby cywilnej<sup>81</sup>. Zadanie to nastręczało wiele trudności, bowiem szczegółowych regulacji w tym zakresie jest tyle, ile państw<sup>82</sup>.

Występujące pomiędzy powyżej wymienionymi modelami służby cywilnej różnice są wynikiem niewątpliwie odmiennego ukształtowania politycznego i tradycji historycznych poszczególnych państw. Różnice te zauważalne są począwszy już od samych założeń kształtowania służby cywilnej poprzez konkretne rozwiązania prawne, wypracowane przez poszczególne kraje, a skończywszy na zagadnieniach związanych z zasięgiem tej służby, sposobem jej zarządzania, jak również zasadami określającymi dany model służby cywilnej<sup>83</sup>.

Zgodzić się należy z prezentowanym przez M. Gintowt-Jankowicz stanowiskiem, iż można wyróżnić pewien katalog wspólnych wartości dla wszystkich systemów służby cywilnej, do którego zalicza się: „(...) lojalność wobec państwa i demokratycznej władzy, oraz bezstronność w załatwianiu spraw publicznych, ze szczególnym akcentem na bezstronność polityczną, częściej określaną jako neutralność polityczna”<sup>84</sup>. Na tym fundamencie buduje się zarówno regulacje prawne, w tym „infrastrukturę” służby cywilnej, „bez której wartości te pozostają sloganem”<sup>85</sup>. Wspomniana infrastruktura to „uporządkowanie i zobiektywizowanie reguł przyjmowania do służby, awansowania i jej opłacania”<sup>86</sup>.

<sup>78</sup> Por. J. Gąciarz, *Reforma administracyjna w Japonii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 6, s. 28.

<sup>79</sup> Por. S. Lewandowski, *Rekrutacja i selekcja w kanadyjskiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 4, s. 50 i n.

<sup>80</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 54.

<sup>81</sup> Por. m.in. M. Mróz, *Służba...*, s. 5; por. też M. Gintowt-Jankowicz, *O służbie cywilnej inaczej*, „Rzeczpospolita” z 1 kwietnia 1998; por. także G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 17.

<sup>82</sup> Por. M. Mróz, *Służba...*, s. 5.

<sup>83</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 17; także G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9, s. 11 i n.; por. także B. Kudrycka, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy...*, s. 17.

<sup>84</sup> Za: M. Gintowt-Jankowicz, *O służbie cywilnej inaczej*.

<sup>85</sup> Tamże.

<sup>86</sup> Por. M. Woslenski, *Nomenklatura*, Warszawa–Wrocław 1986.

Część druga

HISTORIA POLSKICH ROZWIĄZAŃ  
W ZAKRESIE PRAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ  
W LATACH 1918–1997



## 1. Uwagi wprowadzające

Celem podjętych badań w tej części pracy było przedstawienie rodowodu służby cywilnej oraz kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej. Omówione zostały rozwiązania prawne w zakresie służby cywilnej, począwszy od jej początków, tj. od okresu II RP do uchwalenia ustawy zasadniczej w 1997 r. Konstytucja z 1997 r. wprowadza – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – wytyczne w zakresie organizacji służby cywilnej. Dlatego też już kolejne rozdziały pracy analizowane były pod kątem zgodności ustawodawstwa zwykłego z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej.

Mam pełną świadomość, że nie jest możliwe omówienie wszystkich regulacji związanych z podejmowaną problematyką. Wydaje się jednak, że podjęte w tej części pracy rozważania i przywołane regulacje stanowić będą wystarczającą podstawę do określenia założeń zarówno służby cywilnej w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, jak i mechanizmów zarządzania administracją w okresie powojennym.

## 2. Rodowód służby cywilnej

Z etymologicznego punktu widzenia służba cywilna czerpie swój źródłosłów z języka łacińskiego od słowa *civis* – obywatel<sup>1</sup>. Historycznie rzecz ujmując, pojęcie to odnosiło się wyłącznie do ludzi wolnych, czyli legitymujących się pełnią praw prywatnych (cywilnych) i publicznych<sup>2</sup>. W doktrynie – dla podkreślenia odrębności – przeciwstawia się służbę cywilną służbie wojskowej, przy jednoczesnym akcentowaniu wspólnej cechy, iż obie pełnią służbę na rzecz państwa<sup>3</sup>.

Genezy profesjonalnej służby można doszukiwać się w Chinach w VII w. n.e., gdzie wykształciła się nowa grupa społeczna – urzędnicy podlegający jedynie cesarzowi<sup>4</sup>. Jak pisze M. Walzer, cesarz T'ai-tsung podobno mawiał, że „(...) najlepszych i najambitniejszych łowię w swoje sieci”, tj. do służby<sup>5</sup>. Już wtedy służba stała się źródłem prestiżu społecznego i traktowana była w kategoriach wykonywania honorowego zawodu. Warto podkreślić stosowany w Chinach system rekrutacji urzędników wyłącznie spośród mężczyzn, w drodze kilkustopniowych egzaminów, stanowiących podstawę do późniejszych awansów<sup>6</sup>. Ówczesny system rekrutacji znalazł zastosowanie w nowoczesnej służbie cywilnej, począwszy od XVII w. Zmiany w zakresie kształtowania statusu urzędniczego zapoczątkowane zostały w Szwecji w 1634 r., gdzie powołano tzw. kolegia, będące – jak podkreśla J. Itrich-Drabarek – „(...) początkiem współczesnych urzędów centralnych i agencji”<sup>7</sup>.

Głębokie reformy w zakresie służby wprowadzone zostały również w Rosji w okresie panowania Piotra I, który w wydanym w 1720 r. Regulaminie general-

---

<sup>1</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 75.

<sup>2</sup> Por. K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2, s. 45 i n.

<sup>3</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, dz. cyt., s. 76.

<sup>4</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 20 i n.; również literatura międzynarodowa: Ping-Ti-Ho, *The Ladder of Success in Imperial China: Aspects of Social Mobility, 1368–1911*, New York 1962, s. 258.

<sup>5</sup> Por. M. Walzer, *Sfery sprawiedliwości. Obrona pluralizmu i równości*, Warszawa 2007, s. 218.

<sup>6</sup> Szerzej por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 20 i n.

<sup>7</sup> Tamże, s. 21.

nym zapowiedział tzw. zasadę stałego urzędowania<sup>8</sup>. Jak zaznacza J. Malec, zasada ta sprowadzała się do tego, że każda sprawa analizowana była na wspólnych posiedzeniach w kolejności ich wpływania z wyjątkiem spraw wagi państwowej<sup>9</sup>. Z punktu widzenia rozwoju kadr administracji rosyjskiej, fundamentalne znaczenie miały reformy związane z wydaniem tzw. tabeli o rangach (1722 r.), jak i rozwiązania przyjęte ustawą o służbie cywilnej z dnia 22 marca 1859 r., które stworzyły między innymi hierarchiczny system stanowisk, hierarchiczną podległość służbową i mianowanie na stanowiska<sup>10</sup>.

Początków idei współczesnej służby cywilnej można doszukiwać się także w czasach Fryderyka II Wielkiego, którego słowa „jestem pierwszym sługą państwa” przeszły do historii jako wzór nowoczesnego myślenia o zarządzaniu w administracji<sup>11</sup>. Znalazło to szczególne odzwierciedlenie w sporządzonym przez króla w lipcu 1752 r. testamencie, w którym zawarte zostało stwierdzenie, że „(...) najważniejszym zadaniem obywatela jest służyć swej ojczyźnie: jest to zobowiązanie, które starałem się wypełniać we wszystkich sytuacjach swojego życia. Pełniąc najwyższy urząd państwowy, miałem okazję i środki okazywać się użyteczny swoim współobywatelom”<sup>12</sup>.

Warto odnotować również działalność w Prusach od 1770 r. Wyższych Komisji Egzaminacyjnych powołanych do rekrutowania kadr i kształtowania cnót urzędniczych<sup>13</sup>.

Tak naprawdę jednak w praktyce dopiero rewolucja francuska z 1789 r. stworzyła podstawy do powołania nowoczesnej służby cywilnej. Podstawowe wytyczne w tym zakresie wynikały z przyjętej 26 sierpnia 1789 r. Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, zgodnie z którą: „(...) wszyscy obywatele są równi i mają równy dostęp do zaszczytów, miejsc i stanowisk politycznych”<sup>14</sup>. Jak podkreśla D. Długosz, Deklaracja ostatecznie wprowadziła zasadę równego dostępu do urzędów, co niewątpliwie wpłynęło na profesjonalizację zawodu urzędniczego<sup>15</sup>. W piśmienictwie akcentuje się również wyznawaną w III Republice Francuskiej zasadę „(...) iż rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup> Szerzej J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 20 i n.

<sup>9</sup> J. Malec, dz. cyt., s. 20 i n.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Por. A. Mączak, *Rządzący i rządzeni*, Warszawa 1986, s. 211; także M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 78.

<sup>12</sup> Por. A. Mączak, dz. cyt., s. 211.

<sup>13</sup> Por. S. Salmonowicz, *Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987.

<sup>14</sup> Szerzej por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 20 i n.

<sup>15</sup> Por. D. Długosz, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 238.

<sup>16</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 80; również H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 238.

Z punktu widzenia kształtowania statusu urzędniczego istotne znaczenie miały także rozwiązania przyjęte w okresie panowania Napoleona Bonapartego<sup>17</sup>. Wówczas administracja opierała się między innymi na zasadach: centralizmu, biurokratyzmu i hierarchiczności<sup>18</sup>.

Korzeni służby cywilnej doszukiwać się można również w rozwiązaniach amerykańskich. Aby zlikwidować patologiczny sposób obsadzania urzędów (tzw. *spoils system* – system łupów), wprowadzono w 1883 r. ustawę o służbie cywilnej (tzw. ustawę Pendeltona), wprowadzającą rozdział stanowisk politycznych od administracyjnych<sup>19</sup>.

W piśmiennictwie podkreśla się, że pojęcie służby cywilnej niejednokrotnie utożsamiane było z pojęciem urzędnika (od łacińskiego słowa *officium* – służba)<sup>20</sup>. Podkreślić należy, iż w różnych epokach różne było pojmowanie służby cywilnej. Najpierw miała charakter służebny względem króla, państwa, kościoła, potem w czasach nowożytnych pojmowano służbę cywilną jako coś zbliżonego do zwykłego wykonywania stosunku pracy. Warto w tym punkcie również wspomnieć, iż od XVI w. datuje się pojawienie pojęcia „racja stanu”, o którą przecież urzędnicy i politycy mieli walczyć i dbać<sup>21</sup>. Stopniowo, od XIX w. bycie urzędnikiem przestało oznaczać dawny charakter służby, a stawało się wykonywaniem ściśle określonych obowiązków, regulowanych różnego typu aktami prawnymi<sup>22</sup>.

W Polsce początków profesjonalnej służby cywilnej można doszukiwać się już w regulacjach prawnych II Rzeczypospolitej, co będzie przedmiotem poniższych rozważań.

---

<sup>17</sup> Szerzej por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 24 i n.; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 85.

<sup>18</sup> J. Itrich-Drabarek, dz. cyt., s. 24.

<sup>19</sup> Szerzej por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 30; por. także literatura zagraniczna: F. Mosher, *Democracy and the public service*, New York 1986, s. 5.

<sup>20</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 80.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Tamże.



## 3. Ewolucja służby cywilnej w II Rzeczypospolitej Polskiej

### 3.1. Uwagi wstępne

Początków powołania zawodowego korpusu urzędników doszukiwać się można już w rozwiązaniach przyjętych w Konstytucji 3 maja z 1791 r. Ustawa Rządowa wprowadzała podwaliny pod budowę nowoczesnej administracji. Najwyższą władzę wykonawczą sprawowała Straż Praw, w skład której weszli: król jako przewodniczący, prymas jako głowa duchowieństwa polskiego, Przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej, pięciu ministrów (minister policji, minister spraw wewnętrznych – pieczęci, minister spraw zagranicznych, minister wojny i minister skarbu), następca tronu oraz marszałek sejmu. Straż Praw stała na czele administracji. Podlegały jej komisje wielkie, czyli kolegialne, zorganizowane ministerstwa: Komisja Policji (dla miast), Wojska, Skarbu oraz Edukacji Narodowej<sup>23</sup>.

Podstawowe znaczenie – z punktu widzenia organizacji administracji – miał również zarówno wprowadzony w 1807 r. kodeks napoleoński w Księstwie Warszawskim, jak i Ustawa Konstytucyjna Księstwa. Rząd Księstwa wzorowany był na modelu francuskim. System administracji oparty był na zasadzie resortowości, hierarchicznej strukturze władz i zawodowych urzędnikach<sup>24</sup>.

Kolejną próbę stworzenia kadry zawodowych urzędników stanowił dekret z dnia 29 kwietnia 1808 r. o komisjach kwalifikacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędnicze. Wyższe stanowiska obsadzane były przez arystokrację i zamożną szlachtę.

Istotną rolę w systemie kształcenia elity urzędniczej odegrała powstała w 1808 r. Szkoła Prawa, a w 1811 r. Szkoła Nauk Administracyjnych (po połączeniu obu szkół powstała Szkoła Prawa i Administracji – późniejszy Uniwersytet Warszawski)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Szerzej J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 321–322.

<sup>24</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 84 i n.

<sup>25</sup> Tamże.

W 1816 r. w Królestwie Polskim wprowadzono postanowieniem namiestnika konkursowy system dla osób starających się o urząd publiczny, a w 1824 r. utworzono Stowarzyszenie Emerytalne dla służby publicznej, obejmującej wszystkich urzędników funkcjonariuszy i personel pomocniczy<sup>26</sup>.

Ponadto w Prusach dokonano podziału administracyjnego na cztery hierarchicznie podporządkowane szczeble terytorialne<sup>27</sup>. W Galicji najwyższą jednostką podziału administracyjnego był kraj koronny, na którego czele stał gubernator.

Głównymi jednostkami zarządu lokalnego we wszystkich zaborach były powiaty – ze starostami na czele w Prusach i Galicji oraz naczelnikami powiatów w Królestwie Polskim. W każdym z trzech zaborów istniała również administracja zespolona i niezespolona w odmiennych wariantach<sup>28</sup>.

Niezmienne cenne okazało się w tej mierze także doświadczenie zdobyte przez polskich urzędników zatrudnionych w okresie zaborów w administracji Prus lub w administracji Austro-Węgier. Urzędy cesarstwa Austro-Węgier – na co słusznie zwracają uwagę M. Kulesza i M. Niziołek<sup>29</sup> – określane były jako wzór „skrupulatności, szacunku dla petenta i kultu prawa”.

Wyniesione z okresu zaborów przez urzędników polskich doświadczenia okazały się bardzo przydatne przy budowaniu zrębów administracji polskiej po odzyskaniu niepodległości 11 listopada 1918 r. Ówczesne trudności związane z zarządzaniem państwem wynikały nie tylko z braku odpowiedniej kadry urzędniczej, ale przede wszystkim z konieczności jednoczesnego posługiwania się systemem prawnym trzech państw zaborczych. Mając tego świadomość, władze polskie podejmowały działania zmierzające do stworzenia własnego systemu rekrutowania kadr urzędniczych na wzór uregulowań przyjętych w państwach zachodnich<sup>30</sup>.

### 3.2. Służba cywilna pod rządami regulacji z dnia 20 czerwca 1918 r.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. postawiło przed rządem niezwykle trudne zadanie stworzenia profesjonalnej administracji, scalającej państwo. Zrodziła się konieczność zbudowania systemu organów administracji państwowej. Administrację terenową powierzono organom administracji rządowej o kompetencjach ogólnych (tj. wojewodom i starostom), powołując równocześnie system organów samorządu terytorialnego<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 85.

<sup>27</sup> Najwyższym szczeblem były prowincje z nadprezydentami na czele.

<sup>28</sup> Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa...*, s. 361.

<sup>29</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, dz. cyt., s. 103.

<sup>30</sup> Por. D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 116.

<sup>31</sup> Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 122–125.

Kolejnym etapem budowy jednolitej struktury administracyjnej Polski stało się tworzenie województw<sup>32</sup> oraz powołanie wojewodów ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>33</sup>.

Proces unifikacji administracji terenowej znacznie przyspieszyły zasady wyrażone w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. Całościową koncepcję budowy struktury i funkcjonowania organów administracji rządowej przyniosło natomiast rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>34</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości większość wysiłków skierowano na zunifikowanie administracji oraz zacieranie „pozostałości po zaborczych systemach organizacyjnych i prawnych”<sup>35</sup>. Postanowiono również zbudować korpus urzędniczy, wzorując się na rozwiązaniach francuskich<sup>36</sup>. Najpierw wprowadzono instytucje w Królestwie Polskim, następnie na Kresach Wschodnich, Galicji, a na końcu w byłej dzielnicy pruskiej. Województwo śląskie z przyczyn przyznanej autonomii zachowało odrębność do 1945 r.<sup>37</sup> Jednym z pierwszych organów administracji powstałych w Polsce w 1918 r. była Rada Ministrów. Składała się z ministrów, którym przewodniczył Prezes Rady Ministrów.

Pierwszymi regulacjami tworzącymi służbę cywilną były – wydane przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego – Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych<sup>38</sup>. Stanowiły one załącznik do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r.<sup>39</sup> Wprawdzie postanowienia te stanowiły wyłącznie regulację przejściową, niemniej były niewątpliwie zaczynem na

<sup>32</sup> W b. dzielnicy pruskiej ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. Pr. Nr 64, poz. 385); w b. Królestwie Polskim – ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. Nr 65, poz. 395); na przyłączonych ziemiach Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego – ustawą konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920 r., Statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497); w Małopolsce – ustawą z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszu i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768); na ziemiach wschodnich – ustawą z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93) oraz ustawą z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).

<sup>33</sup> Dz. Pr. Nr 65, poz. 395.

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 86 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555.

<sup>35</sup> Por. J. Stażewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 8.

<sup>36</sup> Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997; także J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 86.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Szerzej podejmuje tę problematykę A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, „Służba Cywilna” 2000–2001, nr 1, s. 73.

<sup>39</sup> Dz. Pr. K.P. Nr 6, poz. 13.

drodze do tworzenia profesjonalnej kadry urzędniczej<sup>40</sup>. Przewidywały w szczególności publicznoprawny charakter stosunku służbowego, zawieranego między państwem a urzędnikiem na podstawie mianowania<sup>41</sup>. Podkreślić należy, iż przyjęte rozwiązania wychodziły naprzeciw stabilizacji pracy urzędników, zapewniając im gwarancję zatrudnienia w zamian za dochowanie wierności i posłuszeństwo Głowie Państwa i Konstytucji.

Jak słusznie zwraca uwagę E. Ura, ustawa ta jako pierwsza „(...) w pełni przyjęła administracyjną koncepcję służby”, czego odzwierciedleniem było wprowadzenie stabilności zatrudnienia na podstawie mianowania<sup>42</sup>. W konsekwencji oznaczało to, iż każda zmiana warunków pracy następowała wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej. Implikacją takiego stanu było całkowite podporządkowanie urzędnika władztwu państwowemu<sup>43</sup>. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takich rozwiązań była potrzeba zapewnienia ówczesnej władzy pełnej dyspozycyjności urzędników<sup>44</sup>. Na gruncie prawa pracy stosunek mianowania „(...) polega na wykonywaniu przez pracownika mianowanego, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, jednostronnych decyzji władzy służbowej, które zmieniają umówione warunki pracy”<sup>45</sup>. Przywołana powyżej dyspozycyjność „sprowadza się do obowiązku poddania się przez pracownika zmianom istotnych warunków pracy, które mają charakter przejściowy”<sup>46</sup>.

Warto podkreślić, iż już w pierwszym dokumencie określającym status prawny urzędników państwowych ustawodawca zawarł regulacje o profesjonalnym i bezstronnym wykonywaniu zadań publicznych. Wprowadzone ograniczenia stanowiły pewnego rodzaju linię demarkacyjną, której nie mógł przekroczyć żaden urzędnik państwowy. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy urzędnik nie mógł „(...) wchodzić w związki i umowy, które mają na widoku możliwość zakłócenia lub zahamowania działalności organów rządowych”<sup>47</sup>. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 23 tego aktu prawnego, wedle którego „urzędnik powinien zawiadomić władzę służbową o swoich dodatkowych zajęciach w godzinach pozabiurowych i zaniechać tych, które uznane będą przez zwierzchność za nie licujące z obowiązkami, charakterem lub bezinteresownością urzędnika”.

---

<sup>40</sup> Por. W. Mikułowski, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej...*, s. 99.

<sup>41</sup> Por. E. Ura, dz. cyt., s. 40.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Por. Z. Sypniewski, *Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa–Poznań 1976, s. 73 i n.

<sup>44</sup> Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 174 i n.

<sup>45</sup> Por. D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 116; zob. także T. Zieliński (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 469 i n.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Por. W. Mikułowski, dz. cyt., s. 99.

Nie ulega wątpliwości, iż już pierwsze rozwiązania w zakresie służby cywilnej zapewniały urzędnikom stabilizację stosunku pracy. Zgodzić się należy również z prezentowanym w doktrynie poglądem, że rozwiązania te stanowiły z jednej strony rekompensatę za ograniczenia praw obywatelskich urzędników, z drugiej zaś dawały gwarancję lojalności urzędników względem państwa<sup>48</sup>. Należy generalnie skonstatować, iż rozwiązania te stanowiły fundament pod budowę profesjonalnego korpusu urzędniczego.

### 3.3. Administracja państwowa w myśl rozwiązań Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r.

Ustrojodawca w Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.<sup>49</sup> nie odnosił się bezpośrednio do służby cywilnej. Ujmował jedynie ogólnie problematykę administracji publicznej (rozdział III). Zgodnie z art. 43 tego aktu prawnego, Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Na podstawie art. 45 tej ustawy Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadzał urzędy cywilne i wojskowe zastrzeżone w ustawach. Każdy urzędnik Rzeczypospolitej podlegał ministrowi, który za jego działania odpowiadał przed Sejmem. Nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnował Prezes Rady Ministrów, który był za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem.

W świetle Konstytucji w organizacji administracji państwowej obowiązywały w szczególności zasady: dekoncentracji oraz zespolenia organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych w jednym urzędzie i pod jego zwierzchnictwem<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Por. A. Dubowik, *Trwałość stosunków pracy mianowanych urzędników państwowych a przekształcenia struktur państwa. Uwagi na tle reform z lat 90.* [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 126 i n.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267.

<sup>50</sup> Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 156.

### 3.4. Państwowa służba cywilna w myśl rozwiązań ustawy z dnia 17 lutego 1922 r.

#### 3.4.1. Uwagi wstępne

W Polsce po odzyskaniu niepodległości dominowały dwie koncepcje ukształtowania prawa urzędniczego: pierwsza, nawiązująca do tradycyjnych rozwiązań zawartych w systemach prawnych: niemieckim i austriackim, oraz druga, przeciwna, zrywająca z tymi modelami i zmierzająca do wypracowania własnego, oryginalnego prawa<sup>51</sup>. Ostatecznie zwyciężyła pierwsza z nich, tj. przekonanie – jak podkreśla J. Jagielski – „(...) że sprawność administracji, tak niezbędną dla młodego państwa zrujnowanego przez wojnę, można podnieść przez nadanie stanowi urzędniczemu karty praw i obowiązków w postaci pragmatyki wypróbowanej w państwach o ustalonej biurokratycznej tradycji”<sup>52</sup>.

Uchwalenie przez Sejm II RP nowej ustawy o służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r.<sup>53</sup> pozwoliło w sposób całościowy uregulować relacje w służbie cywilnej, a tym samym ukształtować prawo urzędnicze w tym okresie. Wspomniana ustawa obowiązywała formalnie aż do momentu uchwalenia kodeksu pracy, tj. do 1974 r., a tylko do 1939 r. była aż 14 razy nowelizowana.

Zakresem obowiązywania obejmowała poza pracownikami administracji rządowej także urzędników zatrudnionych w szczególności w Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP oraz pracowników Sejmu i Senatu<sup>54</sup>.

#### 3.4.2. Podstawowe założenia ustawy

Nowa ustawa o służbie cywilnej nawiązywała do założeń biurokratycznego modelu służby państwowej, opartego na wzorcach zachodnich. Do podstawowych jej zasad można zaliczyć:

- 1) publicznoprawny charakter stosunku służbowego;
- 2) nawiązanie stosunku służbowego w trybie administracyjno-prawnym przez mianowanie;
- 3) pełne podporządkowanie władzy przełożonej;
- 4) odpowiedzialność dyscyplinarną przed komisjami dyscyplinarnymi;
- 5) służbę przygotowawczą.

<sup>51</sup> Szerzej J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 8.

<sup>52</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*; podobne stanowisko prezentuje także W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984, s. 44.

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.

<sup>54</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 104.

Mimo kilkunastu nowelizacji ustawa ta stanowiła fundament prawa urzędniczego okresu międzywojennego. Uwzględniała częściowo rozwiązania prawne zawarte w poprzedniej ustawie o służbie cywilnej. W szczególności, utrzymała przepisy określające publicznoprawny charakter stosunku służbowego oraz sposób nawiązywania stosunku służbowego przez mianowanie. Oznaczało to, że prawa i obowiązki funkcjonariuszy musiały być regulowane wyłącznie według prawa publicznego i nie mogły być zmieniane ani w drodze jednostronnego zarządzenia bez podstawy prawnej, ani w drodze dwustronnej umowy prawnej. Uzasadnieniem dla wprowadzenia publicznoprawnego charakteru służby była okoliczność, iż: „(...) państwo poruczało funkcjonariuszowi wiele zadań związanych z interesem publicznym, które miał on wykonywać w interesie publicznym”<sup>55</sup>.

Niezmienne istotne znaczenie dla korpusu urzędniczego miało zdefiniowanie pojęcia „stosunek urzędniczy”. Dla jego określenia S. Kasznica<sup>56</sup> wyróżnia następujące składowe: publicznoprawny stosunek urzędniczy, jego dobrowolność<sup>57</sup> oraz zarówno prawny, jak i moralny charakter z uwagi na szczególny rodzaj spoczywającego na urzędniku obowiązku wierności państwu. Obowiązek ten wzmacniany był przez liczne ograniczenia w zakresie praw obywatelskich, zaś „elementem wieńczącym konstrukcję stosunku urzędniczego była zdolność działania w imieniu i na rzecz państwa w charakterze jego organu”<sup>58</sup>.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 1 przedmiotowej ustawy, „stosunek państwowej służby cywilnej miał charakter publicznoprawny, mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego”. Omawiana ustawa przewidywała możliwość zatrudnienia na podstawie mianowania oraz umowy o pracę. Mianowanie następowało po odbyciu służby przygotowawczej. Ustawodawca dopuszczał zarówno mianowanie stałe albo do odwołania, tj. tzw. mianowanie prowizoryczne<sup>59</sup>. Uzyskanie przez urzędnika statusu mianowania zapewniało mu pełną stabilizację oraz było równoznaczne z zabezpieczeniem jego pozycji finansowej i stopy życiowej. Co więcej, w myśl wymienionej wyżej ustawy urzędnika można było zwolnić tylko i wyłącznie w ściśle określonych warunkach: na podstawie orzeczenia komisji dyscyplinarnej albo przeniesienia go w stan nieczynny, przekraczający ponad sześć miesięcy.

Zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 5 tej ustawy, poza mianowaniem, ustawodawca wprowadził, jako sposób nawiązania stosunku służbowego, umowę o pracę. W oparciu o tę formę zatrudniani byli niżsi funkcjonariusze państwowi. Zde-

<sup>55</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 9.

<sup>56</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 20 i n.; również S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 88 i n.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 60 u.p.s.c. przyznawał prawo wystąpienia ze służby na żądanie urzędnika.

<sup>58</sup> Por. D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 117 i n.

<sup>59</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 28.

cydowana jednak większość stanowisk w okresie międzywojennym obsadzana była na podstawie mianowania.

### 3.4.3. Warunki formalne dostępu do służby

Omawiana ustawa określała zarówno kryteria niezbędne do piastowania urzędu państwowego, jak i wymogi, jakie powinni spełniać kandydaci do służby cywilnej.

Urzędnikiem mógł być mianowany jedynie obywatel polski, o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie (art. 6)<sup>60</sup>. Szczególne znaczenie miały wytyczne, zawarte w art. 7 przedmiotowej ustawy, tj. obostrzenia w stosunku do urzędników mianowanych. Zgodnie z tym przepisem, osoba, przeciw której toczyło się postępowanie karno-sądowe lub upadłościowe, albo też postępowanie o pozbawienie jej własnej woli, nie mogła być mianowana, dopóki trwało powyższe postępowanie.

Mianowanie urzędnika wymagało uzyskania zezwolenia właściwej władzy naczelnej, o ile kandydat: nie ukończył osiemnastego roku życia lub ukończył czterdziesty rok życia, lecz przedtem nie pozostawał w służbie państwowej. Zezwolenia wymagano również, kiedy kandydat był karany sądownie lub wydalony ze służby państwowej, zaś osoby karane za przestępstwa pochodzące z chęci zysku nie mogły być w ogóle przyjmowane do służby (art. 8).

Oprócz wyżej wymienionych przesłanek, zezwolenia właściwej władzy naczelnej wymagało także mianowanie takiej osoby, która przez mianowanie weszłaby w stosunek bezpośredniego przełożonego lub podwładnego w służbie do swojego małżonka, do swojego krewnego wstępnego lub zstępnego z urodzenia albo przysposobienia, bądź też do krewnego w linii bocznej lub powinowatego, nie dalej niż w trzecim stopniu pokrewieństwa, a w drugim – powinowactwa (art. 9).

Ustawa wprowadzała również inne ograniczenia. W szczególności, małżonkowie, krewni wstępn i zstępn z urodzenia lub przysposobienia, krewni w linii bocznej do trzeciego stopnia oraz powinowaci do drugiego stopnia łącznie – nie mogli być pracownikami państwowymi tego samego urzędu (władzy), do którego należą czynności kasowe, zarząd i dysponowanie materiałami gospodarczymi albo prowadzenie rachunkowości lub kontroli, a osoby, pozostające do siebie w wymienionym wyżej stosunku, również nie mogły jednocześnie być pracownikami państwowymi w urzędach kasowych lub gospodarczych z jednej, a w urzę-

---

<sup>60</sup> Por. W. Hekajłło, *Ustawa o pracownikach służby cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924.



dach rachuby i kontroli z drugiej strony, o ile pierwsze podlegały drugim pod względem rachunkowości i kontroli (art. 10).

#### 3.4.4. Kategorie urzędnicze

Kolejnym, nowym rozwiązaniem prawnym na gruncie omawianej ustawy było wyodrębnienie dwóch kategorii w służbie cywilnej. Ze względu na wymagane przygotowanie teoretyczne i praktyczne pracownicy państwowi dzieleni byli na dwie grupy:

- a) urzędników;
- b) niższych funkcjonariuszów państwowych.

Struktura służby cywilnej miała charakter hierarchiczny, zależnie od posiadanego wykształcenia<sup>61</sup>. Do kategorii najwyższej mogły pretendować wyłącznie osoby posiadające wyższe wykształcenie oraz legitymujące się odbytą służbą przygotowawczą i zdany egzaminem. Kategoria druga zarezerwowana była dla osób posiadających średnie wykształcenie ogólnokształcące lub zawodowe. W ramach trzeciej kategorii zaliczane były osoby, które ukończyły niższe klasy szkoły średniej.

W kontekście tego zagadnienia należy uwzględnić jeszcze rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>62</sup>. Rozporządzenie to zakładało obowiązek pozyskiwania opinii właściwego wojewody o określonym kandydacie pretendującym do służby cywilnej. Takie działania – jak słusznie wywodzi W. Witkowski – zmierzały do preferowania osób sympatyzujących i związanych z grupą rządzącą<sup>63</sup>.

Analizowana ustawa – co warto podkreślić – pozostawiała przełożonemu swobodę w kwalifikowaniu urzędników, co miało ogromne znaczenie przy wysuwaniu kandydatów na określone publiczne stanowiska<sup>64</sup>.

#### 3.4.5. Obowiązki urzędnika

Ustawodawca wprowadził odrębny rozdział (II) poświęcony obowiązkom urzędnika. Jednym z fundamentalnych założeń omawianej ustawy było podporządkowanie interesu jednostki zatrudnionej w służbie cywilnej interesowi państwa. Zależność ta była szczególnie widoczna na przykładzie urzędników służby

<sup>61</sup> Por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 15.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

<sup>63</sup> Por. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 372.

<sup>64</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*..., s. 9.

cywilnej. Zgodnie z art. 21 omawianej ustawy, urzędnik zobowiązany był „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”. Kolejne artykuły ustawy rozwijały powyższy obowiązek. W szczególności ustawa wprowadzała następujące nakazy: wypełniać każde zlecenie swoich przełożonych, o ile ono wyraźnie nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom ustawowym (art. 22), w razie koniecznej potrzeby pracownik państwowy obowiązany był załatwiać czasowo na zlecenie władzy przełożonej również takie czynności urzędowe, które nie należą do jego zwykłych obowiązków służbowych (art. 23), zachować w ścisłej tajemnicy wszystkie sprawy, o których powziął wiadomość dzięki swemu stanowisku służbowemu lub dowiedział się przy wykonywaniu swych obowiązków służbowych, o ile sprawy takie wyraźnie uznano za poufne lub gdy utrzymania ich w tajemnicy wymagało dobro publiczne albo inne względy służbowe, powinien zachować tajemnicę wobec każdego, komu nie jest obowiązany donosić o tych sprawach służbowo, o ile jego przełożona lub bezpośrednio wyższa władza w poszczególnym wypadku nie uwolni go od tego obowiązku. Obowiązek zachowania tajemnicy trwał zarówno w czasie czynnej służby, jak i po przejściu w stan nieczynny i na emeryturę, oraz po rozwiązaniu stosunku służbowego z jakiegokolwiek powodu (art. 24). Winien ponadto strzec powagi swego stanowiska, zachowywać się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, których wymaga jego stanowisko. Po przeniesieniu w stan nieczynny winien zachowywać się w sposób, który by powadze jego stanowiska nie ubliżał (art. 25 ust. 1). Ponadto pracownikowi państwowemu nie wolno było wchodzić w związki lub zminy, które mogły zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania (art. 25 ust. 2), wobec swych przełożonych pracownik państwowy powinien zachowywać się z uszanowaniem, w stosunku zaś do innych pracowników państwowych i podwładnych z uprzejmością (art. 25 ust. 3). W stosunkach urzędowych z interesantami pracownik państwowy powinien, zachowując należytą powagę, być bezstronny, uprzejmy i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą (art. 25 ust. 4), bez zezwolenia władzy służbowej nie wolno mu było w żadnej formie wytaczać w prasie spraw związanych z jego urzędowaniem, jak również spraw dotyczących jego stosunku służbowego (art. 25 ust. 6).

Urzędnikowi nie wolno było żądać ani przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimkolwiek sposobem wywoływać zaofiarowanie takiego daru. Również nie wolno było urzędnikowi przez wyzyskiwanie swego stanowiska urzędowego przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści (art. 26). Ustawa wprowadzała ponadto zakaz przyjmowania

posad i stanowisk, zakazywała też oddawać się poza urzędem takim zajęciom, których wykonywanie stoi w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, przeszkadza mu w ścisłym wykonywaniu czynności urzędowych lub mogła wywołać uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność (art. 29).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż nałożone obowiązki względem urzędników w dużej mierze ograniczały ich wolność i swobodę postępowania. Za naruszenie przewidzianych prawem o służbie cywilnej obowiązków urzędnik ponosił odpowiedzialność prawną. Ustawodawca w tym zakresie przewidział trzy rodzaje odpowiedzialności: cywilną, karną i służbową<sup>65</sup>. Przez pojęcie odpowiedzialności służbowej rozumie się odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Urzędnik ponosił odpowiedzialność za „niewłaściwości w urzędowaniu” oraz „niedbalstwo w służbie”. Natomiast za przewinienia mniejszej wagi, tzw. wykroczenia służbowe, stosowane były kary. Jako kara dyscyplinarna wymierzana była między innymi kara nagany i obniżenia grupy uposażenia. Przesłanką wymierzenia tej kary było popełnienie przez urzędnika występku służbowego.

### 3.4.6. Uprawnienia urzędnika

Nie ulega żadnym wątpliwości, iż najważniejszym uprawnieniem pracowników państwowych służby cywilnej była stabilność ich zatrudnienia i wynagradzania. Zgodnie z ustawą urzędnik mógł być wydany lub usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy, wydanym na mocy ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej (art. 33)<sup>66</sup>. Takie rozwiązanie niewątpliwie wzmacniało stabilizację stosunku pracy urzędników.

Urzędnik miał prawo do szczególnej ochrony prawnej (art. 34) oraz przysługiwało mu prawo do: tytułu przywiązanego do nadanego mu stanowiska służbowego (art. 35), urlopu w celu załatwienia spraw osobistych, rodzinnych i majątkowych lub poratowania zdrowia (art. 38), awansu do bezpośrednio wyższej grupy uposażenia według uznania władzy (art. 41), opieki lekarskiej (art. 44), do uposażenia emerytalnego<sup>67</sup>.

### 3.4.7. Refleksje końcowe

Nie ulega wątpliwości, iż ustawa z 1922 r. była po odzyskaniu suwerenności pierwszym aktem regulującym w sposób kompleksowy stosunki urzędnicze w ad-

<sup>65</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1984, s. 50.

<sup>66</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961, s. 138 i n.

<sup>67</sup> Tamże.

ministracji publicznej. Z tego też punktu widzenia, należy docenić racjonalność ówczesnego ustawodawcy, dbającego o zapewnienie profesjonalnego korpusu urzędniczego. Wprowadzony model zarządzania sektorem publicznym zakładał publicznoprawny charakter służby cywilnej, dający gwarancję wierności państwu, a tym samym rzetelne wykonywanie powierzonych zadań. Temu też sprzyjał system odpowiednich postanowień i regulacji w zakresie przyznanych kompetencji i powierzonych obowiązków oraz zakazów.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wdrożony system przyczynił się znacząco do odbudowy zaplecza kadrowego administracji po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Warto zaakcentować, że II RP „(...) dysponowała znakomitą kadrą urzędniczą, z wielkim poczuciem służby i patriotyzmu, czemu dała wyraz szczególnie w okresie II wojny światowej, kiedy wielu urzędników pracowało w strukturach cywilnych Państwa Podziemnego, a także w Związku Walki Zbrojnej i potem Armii Krajowej”<sup>68</sup>.

### 3.5. Administracja państwowa w myśl rozwiązań Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

Ustrojodawca w Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>69</sup> nie odnosił się bezpośrednio do służby cywilnej, jednak w rozdziale dziesiątym ujmował problematykę administracji państwowej. Administracja państwowa była służbą publiczną (art. 72). Konstytucja upoważniła Prezydenta Rzeczypospolitej do określenia w formie dekretu organizacji administracji rządowej, a w szczególności zakresu działania jej organów (art. 74). Jednak nie wprowadzono szczegółowych regulacji<sup>70</sup>. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było oddanie pola swobodnym decyzjom ustawodawcy zwykłego. To zaś nieuchronnie prowadziło do pozostawienia wskazanej sfery w polu zmiennych koncepcji i kompromisów politycznych, co nie sprzyjało stabilności zasad obsady ważnych stanowisk państwowych.

Stosownie do podziału państwa powoływano samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny w celu urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych (art. 75).

<sup>68</sup> Cyt. za: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 105.

<sup>69</sup> Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

<sup>70</sup> Por. A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja Wojewody w Polsce*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, s. 82, [www.bibliotekacyfrowa.pl](http://www.bibliotekacyfrowa.pl).

## 4. Ewolucja służby publicznej w latach 1945–1989

### 4.1. Wprowadzenie

Po II wojnie światowej, w ślad za przyjętymi rozwiązaniami inspirowanymi przez ideologię komunistyczną nastąpiło odejście od zasad służby cywilnej. Zanim pracownicy administracji zostali objęci z dniem 1 stycznia 1975 r. przez kodeks pracy, ich sytuacja prawna przeszła w ciągu 30 lat Polski Ludowej liczne zmiany. Zwraca na to szczególną uwagę W. Jaśkiewicz<sup>71</sup>, wskazując na następujące tendencje rozwojowe:

- 1) dążenie do zrównania sytuacji prawnej dwóch grup pracowników administracji: mianowanych i tzw. kontraktowych;
- 2) ograniczenie zasięgu mianowania jako sposobu obsadzania stanowisk w administracji;
- 3) dążenie do ujednolicenia sytuacji prawnej pracowników administracji w państwowych jednostkach organizacyjnych;
- 4) dążenie do objęcia powszechnym prawem pracy ogółu pracowników, w tym pracowników administracji państwowej;
- 5) dążenie do zrównania sytuacji prawnej pracowników umysłowych i fizycznych.

Proces ten można zwięźle określić: „od prawa urzędniczego, jako prawa administracyjnego, do prawa pracy” oraz „od statusu publicznoprawnego do statusu zobowiązaniowego”<sup>72</sup>. Przyjęto wówczas metodę recypowania ustawodawstwa obowiązującego w okresie międzywojennym, a nadającego się do adaptacji w nowych warunkach ustrojowych. Podstawą była cały czas ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Była ona przez okres 30 lat „(...) refiktem dualistycznego systemu prawnego, wykształconego w zachodnich państwach kontynentu europejskiego”<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Ewolucja sytuacji prawnej pracowników administracji PRL* [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław 1961, s. 386.

<sup>72</sup> Tamże.

<sup>73</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Ewolucja...*, s. 386.

## 4.2. Dekret o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych z dnia 14 maja 1946 r.

Dekret wydany 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych<sup>74</sup> dokonał zmian w statusie generalnym pracowników kontraktowych, ujednolicając w znacznym stopniu sferę uprawnień pracowniczych obu grup pracowników państwowych: mianowanych i kontraktowych. Pozbawiał mocy wiążącej dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszy państwowych<sup>75</sup>.

Po wyzwoleniu, do służby rekrutowano zarówno osoby będące poprzednio urzędnikami państwowymi mianowanymi, jak i osoby nowe, uzależniając dalszą pracę tych pierwszych od ponownego ich mianowania za cenę pełnej lojalności wobec władz<sup>76</sup>. Celem takich rozwiązań było pozostawienie w służbie państwowej osób lub przyjęcie nowych funkcjonariuszy o określonych poglądach politycznych.

Zgodnie z dekretem funkcjonariuszami państwowymi byli urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowej służby cywilnej, sędziowie, prokuratorowie oraz asesorowie i aplikanci sądowi, a ponadto ci pracownicy przedsiębiorstw, zakładów i instytucji państwowych, których stosunek służbowy miał charakter publicznoprawny i nie był unormowany odmiennie w przepisach szczególnych (art. 1). Przepisy dekretu nie obejmowały profesorów i pomocniczych sił naukowych w państwowych szkołach akademickich oraz nauczycieli, jak również wojska i służby bezpieczeństwa publicznego, w tym Milicji Obywatelskiej, Straży Więziennej i Granicznej (art. 2). W świetle powyższego widać, że zakres podmiotowy dekretu był znacznie szerszy niż samej ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Pracownik kontraktowy, zajmujący stanowisko urzędnika lub niższego funkcjonariusza państwowego, był traktowany na równi z funkcjonariuszem państwowym, mianowanym na stałe, pod względem obciążeń z tytułu podatków i innych opłat publicznoprawnych oraz korzystania ze wszelkich świadczeń z wyjątkiem emerytalnych (art. 9).

Dekret ten stanowił odejście od standardów właściwych w służbie cywilnej. Przewidywał między innymi w okresie do 31 grudnia 1947 r. bez zachowania warunków i terminów:

---

<sup>74</sup> Dekret Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych zatwierdzony przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. Nr 22, poz. 139 ze zm.).

<sup>75</sup> Dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 16, poz. 89).

<sup>76</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 50 i n.

- 1) zmieniać grupę uposażenia i stanowisko służbowe funkcjonariusza państwowego;
- 2) zwolnić pracownika od egzaminu praktycznego;
- 3) przenieść w stan spoczynku;
- 4) zwolnić ze służby po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem przysługujących praw emerytalnych (art. 10).

Dekret ten obowiązywał z mocą wsteczną od 29 grudnia 1945 r. Tym samym tracił moc obowiązującą dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszy państwowych. Przyjęte rozwiązania ułatwiały odnawianie składu osobowego w administracji, gdyż termin 31 grudnia 1947 r., do którego władze mogły korzystać z przysługujących im z dekretu praw, został potem kilka razy wydłużany.

#### 4.3. Dekret o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 25 października 1948 r.

Kolejna reforma miała miejsce 25 października 1948 r., na mocy dekretu o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej<sup>77</sup>. Na podstawie art. 4 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>78</sup>, Rada Ministrów postanowiła, a Rada Państwa zatwierdziła w szczególności podział pracowników na dwie grupy: pracowników służb specjalnych i pracowników służby ogólnej (art. 11). Do grupy służb specjalnych zaliczano te stanowiska, w których pełnienie funkcji pracowników państwowych wymagało specjalnego przygotowania teoretycznego i praktycznego. Na Radzie Ministrów spoczywał obowiązek ustalania zakresu tych stanowisk. Stanowiska niezaliczone do tej grupy należały do grupy służby ogólnej.

Pod rządami tego dekretu przekształcono urzędników i niższych funkcjonariuszy w pracowników państwowych. Miało to na celu ujednolicenie sytuacji pracowników mianowanych i kontraktowych pod względem uprawnień urlopowych i macierzyńskich. Rada Ministrów mogła uzależnić w drodze rozporządzenia przynależność do poszczególnej grupy urzędniczej od spełnienia określonych przesłanek, a zwłaszcza posiadania określonego doświadczenia zawodowego lub wykształcenia kierunkowego. Rozwiązanie to pozwalało na permanentną kontrolę przez władze państwowe osób wstępujących w szeregi administracji.

Zasadą powszechnie przyjętą w tym okresie było zawieranie z pracownikami umów o pracę. Mianowanie było skutecznie wypierane częścię stosowanymi

<sup>77</sup> Dekret o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 25 października 1948 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 381).

<sup>78</sup> Dz.U. R.P. Nr 33, poz. 223.

umowami o pracę, w których precyzyjnie wprowadzano uregulowania, uszczegóławiając obowiązki i kompetencje pracownika państwowego<sup>79</sup>. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem E. Ury, iż takie postępowanie władz państwowych skutkowało tym, iż „mimo odchodzenia od kształtowania stosunków służbowych w administracji aktem administracyjnym poprzez stosowne klauzule w umowach o pracę zwiększano dyspozycyjność pracowników kontraktowych”<sup>80</sup>.

Drugim *novum* dekretu było przyznanie związkom zawodowym głosu opiniodawczego w sprawach pracowniczych: ustalaniu ocen kwalifikacyjnych, przenoszenia pracowników mianowanych z urzędu na inne stanowisko i zwalnianiu pracowników ze służby. Tak więc, jak słusznie podkreśla W. Jaśkiewicz<sup>81</sup>, związki zawodowe uzyskały po raz pierwszy w polskim systemie służby państwowej kompetencje przysługujące już wcześniej przedstawicielskim organom załóg pracowniczych w przedsiębiorstwach społecznych dekretemi z 1945 i 1947 r.<sup>82</sup>

#### 4.4. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>83</sup> wprowadziła radykalne zmiany w strukturze administracji terenowej. Obok wprowadzenia nowych założeń polityczno-ustrojowych do terenowego aparatu państwowego, uchwalono również w tym roku sześcioletni plan rozwoju gospodarczego i budownictwa socjalizmu w Polsce, który zapoczątkował intensywną przebudowę gospodarczą kraju<sup>84</sup>.

Ustawa znosiła związki samorządu terytorialnego (art. 32 ust. 1), stanowiska wojewody, wicewojewody, prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego (art. 33), wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne (art. 34), urzędy wojewódzkie i starostwa (art. 35), wszystkie terenowe władze pierwszej i drugiej instancji podległe dotychczas Ministrom: Finansów, Oświaty oraz Pracy i Opieki Społecznej, jak również Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (art. 36 ust. 1). Ustawa nie obejmowała administracji cel i ochrony skarbowej (art. 36 ust. 2).

Rady narodowe oraz ich organa przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia (art. 37). Rady narodowe stały się

<sup>79</sup> Por. M. Jaroszyński, *Służba państwa w administracji* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 302; por. też W. Jaśkiewicz, *Studia...*, s. 4–9.

<sup>80</sup> Por. E. Ury, *Prawo...*, s. 50 i n.

<sup>81</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Ewolucja...*, s. 390.

<sup>82</sup> Dekret z dnia 16 lutego 1945 r. o radach zakładowych (Dz.U. Nr 8, poz. 36), znowelizowany dnia 16 stycznia 1947 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 92).

<sup>83</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 130.

<sup>84</sup> Por. Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 25.



terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach (art. 1).

Pracownicy państwowi i samorządowi zatrudnieni w organach zniesionych przeniesieni zostali do służby w odpowiednich wydziałach prezydiów rad narodowych w charakterze pracowników państwowych (art. 39). Rada Ministrów za zgodą Rady Państwa upoważniona została do wydania szczegółowych przepisów dla wprowadzenia w życie nowej organizacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej, w szczególności do uregulowania trybu i terminów przejścia przez prezydium rad narodowych odpowiedniego zakresu właściwości organów zniesionych.

Rada Ministrów 11 sierpnia 1950 r. wydała uchwałę (instrukcję nr 12) w sprawie unormowania stosunku służbowego pracowników samorządowych, którzy przeszli do służby w wydziałach prezydiów rad narodowych. Akt ten znajdował zastosowanie do byłych związków samorządu terytorialnego oraz zatrudnionych przed 13 kwietnia 1950 r. pracowników biur prezydiów rad narodowych, z wyjątkiem pracowników: zatrudnionych w przedsiębiorstwach byłych związków samorządu terytorialnego bądź opłacanych z kredytów rzeczowych w formie zryczałtowanej albo na zasadach układów zbiorowych pracy. Pracownicy samorządowi, którzy przeszli do służby w wydziałach prezydiów rad narodowych, podlegali w zakresie praw i obowiązków wynikających ze stosunku służbowego ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, o ile: byli poprzednio ustaleniu w służbie samorządowej albo byli zatrudnieni bez przerwy w związkach samorządu terytorialnego co najmniej od 1 stycznia 1946 r., bądź też w okresie okupacji byli żołnierzami oddziałów Wojska Polskiego za granicą, a w ciągu trzech miesięcy od daty powrotu do kraju zostali zatrudnieni w związkach samorządu terytorialnego i pracowali bez przerwy co najmniej od 1 stycznia 1947 r. Stosunek pracy pracowników, którzy przeszli do służby w wydziałach prezydiów rad narodowych, a nie odpowiadają wymienionym powyżej zasadom, podlega przepisom rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych lub rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników.

#### 4.5. Konstytucja ludowa z dnia 22 lipca 1952 r.

Konstytucja ludowa z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>85</sup> zakładała, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej opierały się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerzych mas ludowych i obowiązane były: zdawać narodowi sprawę ze swej działalności, uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw, wyjaśniać

<sup>85</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232.

masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej (art. 5).

Najwyższym organem władzy państwowej był Sejm RP (art. 15). Sejm powoływał i odwoływał Rząd PRL – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków (art. 29). Konstytucja PRL z 1952 r. potwierdziła funkcjonowanie systemu rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej (art. 34), zaś Rada Państwa sprawowała nadzór nad radami narodowymi (art. 27).

Rada Ministrów była naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej, odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje – przed Radą Państwa (art. 30).

#### 4.6. Ustawa o pracownikach rad narodowych z dnia 15 lipca 1968 r.

Następna reforma prawa urzędniczego dokonana została 15 lipca 1968 r. ustawą o pracownikach rad narodowych<sup>86</sup>. Najważniejszą zmianą tej ustawy było ujednolicenie sposobu nawiązywania stosunków pracy, czego implikacją było wprowadzenie zasady zawierania umowy o pracę, jako podstawowej formy nawiązania stosunku pracy. Tym samym ustawa ta zrywała z dualizmem stosunków służbowych pracowników mianowanych i umownych w terenowym aparacie państwowym, wprowadzając wyłącznie reżim zobowiązaniowy. Ustawa ta miała być stopniowo rozszerzona na inne grupy pracowników administracji.

Pracownicy podlegali powszechnie obowiązującym regulacjom prawa pracy. Przedmiotowa ustawa nie zawierała regulacji związanych z postępowaniem rekrutacyjnym, co było kolejnym odstępstwem od standardów przyjętych w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Jak słusznie konstatuje T. Zieliński: „(...) służba państwowa ulegała przeobrażeniom z elitarnego stanu w zawód demokratyczny, stając się dostępną dla ogółu obywateli. Stało się to jednak kosztem poziomu fachowego kadry pracowników państwowych”<sup>87</sup>.

Inną dopuszczalną formą nawiązywania stosunku pracy było powołanie na stanowisko kierownicze. Charakterystyczną cechą tego trybu była możliwość jego niezwłocznego odwołania. Warty zauważenia jest fakt, że wraz z wejściem w życie przedmiotowej ustawy, stosunki służbowe wszystkich zatrudnionych na podstawie mianowania w oparciu o ustawę z 1922 r. zostały zmienione z mocy prawa w stosunki zobowiązaniowe<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. Nr 25, poz. 164).

<sup>87</sup> Por. T. Zieliński, *Stosunki pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] *Pracownicy administracji...*, s. 102.

<sup>88</sup> Por. J. Korczak, *Procedury naboru...*, s. 293.

## 4.7. Kodeks pracy

Kolejnym istotnym krokiem na drodze reformy stosunków służbowych pracowników administracji państwowej było uchwalenie 26 czerwca 1974 r. kodeksu pracy<sup>89</sup>. Na mocy tej ustawy uchylone zostały wcześniejsze rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, dekreście z dnia 14 maja 1945 r. o tymczasowym uregulowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych oraz ustawie z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych. Kodeks pracy stanowił dla pracowników organów państwowych ogólną podstawę prawną, w zakresie nieuregulowanym innymi przepisami szczegółowymi. Na mocy art. 298 k.p. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia uprawniona została do ustalenia szczególnych regulacji, zwłaszcza w zakresie kwalifikacji zawodowych, nawiązywania stosunków pracy na podstawie mianowania czy trybu przenoszenia pracowników<sup>90</sup>. Rada Ministrów 20 grudnia 1974 r. wydała rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych<sup>91</sup>. Rozporządzenie to objęło pracowników naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej, urzędów podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej, a także pracowników Kancelarii Sejmu, Kancelarii Rady Państwa i Najwyższej Izby Kontroli (§ 1).

Rozporządzenie określało kryteria dostępu do służby. Pracownikiem państwowym mogła być osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną dawała rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu oraz posiadała obywatelstwo polskie, ukończyła 18 lat i miała pełną zdolność do czynności prawnych, korzystała z pełni praw publicznych (§ 2) i posiadała wykształcenie, staż pracy, a także kwalifikacje zawodowe wymagane na poszczególnych stanowiskach pracy (§ 3).

Przyjęte rozwiązania osłabiały status pracowników administracji. Kwestie te w szczególnie sposób podnosi W. Jaśkiewicz, słusznie oceniając zachodzące zmiany jako deprecjację pozycji urzędników państwowych i szeroko rzecz ujmując całego prawa urzędniczego poprzez likwidację mianowania jako sposobu nawiązywania stosunku pracy<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>90</sup> Por. T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, z. 6, s. 54.

<sup>91</sup> Rozporządzenie z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz.U. Nr 49, poz. 300).

<sup>92</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego* [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 15.

Uchwalenie w 1974 r. kodeksu pracy było „ostatecznym efektem przyjęcia kierunku reformy od prawa urzędniczego do prawa pracy”<sup>93</sup>.

#### 4.8. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r.

Kolejną próbą uregulowania statusu urzędników państwowych była ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, która pomimo wielu nowelizacji nadal obowiązuje<sup>94</sup>. Wprowadzona ustawa miała za zadanie zreformowanie państwa w sytuacji ówczesnego kryzysu politycznego oraz narastających konfliktów społecznych.

Słusznie W. Mikułowski podkreśla, iż mimo braku bezpośrednich przepisów związanych ze służbą cywilną jej założenia nawiązują do standardów właściwych służbie cywilnej<sup>95</sup>. Zgodnie z przyjętymi w ustawie zasadami: „(...) zatrudnienie w urzędach państwowych miało charakter służby publicznej, która polegała na przyczynianiu się do socjalistycznego rozwoju PRL i dochowaniu wierności państwu i obywatelom”<sup>96</sup>.

W piśmiennictwie<sup>97</sup> wskazuje się na następujące główne kierunki reformy:

- 1) status pracownika administracji państwowej, podporządkowanego i lojalnego zwierzchnikom zarówno w sensie hierarchicznym, jak i politycznym, pełniącego swe obowiązki na zasadzie służby państwu i partii zarazem;
- 2) zatrudnienie w urzędach państwowych mające mieć charakter służby państwowej;
- 3) urzędy państwowe i ich personel jako administracja rządowa o znacznym stopniu polityzacji;
- 4) powrót nie tylko do odrębnego statusu urzędnika państwowego, ale też otwarcie do zasady pierwszeństwa interesu państwa przed interesem indywidualnym;
- 5) zastosowanie rozwiązań o charakterze administracyjno-prawnym, a zwłaszcza mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy<sup>98</sup>.

Ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych między innymi w: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądzie Najwyższym, Biurze Try-

<sup>93</sup> Por. T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, Warszawa 2005, s. 3, artykuł zamieszczony na stronach: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1552.pdf>.

<sup>94</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

<sup>95</sup> Por. W. Mikułowski, *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem* [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004, s. 90 i n.

<sup>96</sup> Por. D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 122 i n.

<sup>97</sup> Por. T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej...*, s. 5.

<sup>98</sup> Tamże.

bunału Konstytucyjnego, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach, Krajowym Biurze Wyborczym, regionalnych izbach obrachunkowych, Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Ustawa określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Legislacji, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Urzędnikiem państwowym może być osoba, która: jest obywatelem polskim, ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, jest nieskazitelnego charakteru, ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną, posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Ustawa określa również katalog obowiązków urzędników, w tym w szczególności: przestrzegać prawa, strzec autorytetu RP oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi.

Ustawa przewiduje również odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną niezależnie od innych rodzajów odpowiedzialności (cywilnej, karnej).

Podsumowując tę część rozważań, należy zgodzić się ze stwierdzeniem T. Szewca, iż wprowadzona ustawa o pracownikach urzędów państwowych stanowiła pierwszy krok na drodze do powstania profesjonalnej służby cywilnej<sup>99</sup>.

## 4.9. Refleksje końcowe

Okres Polski Ludowej to czas odejścia od założeń państwowej służby cywilnej z 1922 r. Stopniowo ówczesny ustawodawca odchodził od modelu stabilizacji urzędniczej w kierunku form zatrudniania właściwych prawu pracy. Wprowadzane kolejne dekrety i ustawy pozwalały władzy na wymianę kadry urzędniczej poprzez zwalnianie funkcjonariuszy z trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Tym samym przyjęte rozwiązania osłabiały stabilizację zawodową urzędników. Trafnie

<sup>99</sup> Por. T. Szewc, *Pragmatyki służbowe w administracji publicznej*, Bytom 2002, s. 106 i n.

ujmuje tę zależność D. Bach-Golecka, określając ten proces jako: „(...) transformację od prawa urzędniczego do prawa pracy, od statusu publicznoprawnego do statusu zobowiązaniowego”<sup>100</sup>.

Po II wojnie światowej wobec braku nowej koncepcji służby cywilnej przyjęto wprowadzić założenia ustawy z 1922 r., niemniej – jak zasadnie podkreślano w doktrynie – „(...) wykorzystując to, co nadawało się do adaptacji w państwie demokracji ludowej”<sup>101</sup>. Słusznie podnosi W. Jaśkiewicz, iż nowe rozwiązania prawne: „(...) miały służyć państwu nowego typu: państwu socjalistycznemu”<sup>102</sup>. Zmiany ustawy były ukierunkowane przez przewodnie zasady socjalistycznej służby państwowej oraz zasady socjalistycznego prawa pracy.

Konsekwencją wprowadzonych reform było zaprzepaszczenie wypracowanych w okresie międzywojennym zrębów służby cywilnej. W literaturze szerzej podejmował to zagadnienie M. Jaroszyński<sup>103</sup>. Szczególnie przydatny wydaje się w tym zakresie fragment jego autorstwa, poświęcony ówczesnemu modelowi zarządzania: „(...) razem ze starą maszyną państwową stare kadry, które je utrzymywały w ruchu, muszą być usunięte i zastąpione nowymi, oddanymi sprawie socjalizmu. Możliwość wykorzystania starych kadr do nowych celów jest nader ograniczona i sprowadza się raczej do poszczególnych osób i nielicznych grup. I te możliwości są jednak uwarunkowane tworzeniem nowych kadr o dostatecznie wysokim poziomie fachowym i ideologicznym, zdolnych do szybkiej asymilacji rozbitków starej kadry (...). Nie ma już u nas zawodu urzędniczego, jest jednak służba państwowa (...) i są normy prawne, które tę służbę regulują”.

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzone zmiany miały negatywne skutki dla sytuacji prawnej ówczesnych pracowników sektora publicznego. Brak gwarancji stabilności zatrudnienia i stosunkowo niskie płace spowodowały fluktuację kadry urzędniczej.

W świetle powyższego wyprowadzić można konstatację, iż system zarządzania sektorem publicznym w okresie PRL zasadał się na absolutnie odmiennych zasadach aniżeli system służby cywilnej. Władze, jako priorytetowe kryterium doboru kadr i rekrutacji do służby państwowej, wymagały od urzędników całkowitego podporządkowania politycznego. Praktyka stosowania ustawy szybko pokazała, że urzędnicy państwowi rekrutowani byli w zdecydowanej większości z otoczenia partyjnego, szczególnie w zakresie stanowisk kierowniczych.

<sup>100</sup> Por. D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 121 i n.

<sup>101</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 43.

<sup>102</sup> Tamże.

<sup>103</sup> Por. M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, rozdział VIII, Warszawa 1965, s. 292.

Przedstawione powyżej rozważania uprawniają do stwierdzenia, iż okres Polski Ludowej to bezwzględnie czas zaprzeczenia idei służby cywilnej. Był to czas centralizmu i podporządkowania politycznego administracji, odbiegający znacząco od standardów profesjonalnej służby cywilnej. Jedynie powstała u schyłku tego okresu ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. może być w jakiejś mierze oceniana w kategoriach powrotu do rozwiązań służby cywilnej.

## 5. Ewolucja służby cywilnej w latach 1990–1997

### 5.1. Wprowadzenie

Celem podjętych badań jest przedstawienie kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej po odzyskaniu przez Polskę pełnej suwerenności. Od 1990 r. dokonywano licznych przekształceń ustrojowych, w tym w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. W szczególności wprowadzono ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>104</sup>.

Zgodnie z tą ustawą wojewoda był na obszarze województwa przedstawicielem rządu. Zadania administracji rządowej w terenie wykonywali:

- 1) wojewodowie i podporządkowane im organy, jako organy administracji ogólnej;
- 2) kierownicy służb i inspekcji oraz innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych wykonujących, z upoważnienia wojewody, zadania i kompetencje określone w ustawach szczególnych;
- 3) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom, jako organy administracji specjalnej;
- 4) organy gminy oraz organy związków komunalnych (międzygminnych), jeżeli ustawy tak stanowią lub jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z zawartego porozumienia z organami administracji rządowej (art. 1).

Ustawa szczegółowo określała status wojewody. Wojewoda jako organ rządowej administracji ogólnej w szczególności zobowiązany był:

- 1) kierować pracą i zapewniać warunki działania rządowej administracji ogólnej w województwie, służb i inspekcji wojewódzkich oraz innych wojewódzkich jednostek i koordynować ich pracę;
- 2) wykonywać nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie i na zasadach określonych ustawami;
- 3) wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej należących do jego właściwości;

---

<sup>104</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.



4) na zasadach i w zakresie określonych ustawami reprezentować Skarb Państwa oraz wykonywać uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych;

5) wydawać zarządzenia w sprawach należących do jego właściwości (art. 1a).

## 5.2. Administracja rządowa w ujęciu ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym

Już w art. 51 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>105</sup> przyjęta została zasada, iż Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, kieruje całością administracji rządowej (art. 51) oraz kieruje, koordynuje i kontroluje pracę wszystkich innych organów administracji rządowej, ponosząc za ich pracę odpowiedzialność przed Sejmem (art. 52).

W myśl rozwiązań pierwszej ustawy konstytucyjnej po 1989 r., Prezes Rady Ministrów kierował pracami Rady Ministrów oraz koordynował i kontrolował pracę poszczególnych ministrów. Był również zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej. W celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień Prezes Rady Ministrów wydawał rozporządzenia (art. 55).

Ustawa określała również uprawnienia ministra: kierował określonym działem administracji państwowej przy pomocy sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra. W celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień minister wydawał rozporządzenia i zarządzenia, zaś Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów mogła uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra (art. 56).

## 5.3. Droga ku uchwaleniu ustawy o służbie cywilnej

Transformacja ustrojowa dokonana w 1989 r. otworzyła nowy rozdział reformy administracji publicznej, w tym służby cywilnej zarówno w Polsce, jak i w krajach europejskich. Wydarzenia polityczne czerwca 1989 r. utorowały drogę do gruntownej zmiany systemu zarządzania sektorem publicznym poprzez stwo-

<sup>105</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

rzenie profesjonalnego korpusu urzędniczego<sup>106</sup>. W tym miejscu warto podkreślić dość wysoki stopień świadomości politycznej ówczesnych przywódców Polski, przejawiający się w dążeniu do powołania służby cywilnej. Niewątpliwie wprowadzana reforma w zakresie administracji była reakcją na socjalistyczny model zarządzania państwem, a w szczególności na dyktat partii w procesie kierowania administracją publiczną.

Transformacja ustrojowa miała na celu – jak zasadnie podkreśla G. Rydlewski – „(...) urzeczywistnienie zasad pluralizmu politycznego, demokratycznej legitymizacji oraz parlamentarnej odpowiedzialności. (...) Wymagało to wypracowania rozwiązań, uwzględniających istnienie faktycznej konkurencji politycznej, znajdującej odzwierciedlenie między innymi w zmianach zaplecza politycznego kolejnych rządów, a także funkcjonowaniu rządów koalicyjnych o zróżnicowanym charakterze politycznym”<sup>107</sup>.

Ponadto bodźcem przyspieszającym reformy w strukturze administracji publicznej – jak słusznie wywodzi A. Ferens – były zachodzące wówczas przemiany procesów społecznych oraz ciągły wzrost kadr, przemawiający za rozdzieleniem stanowisk politycznych od merytorycznych, a co za tym idzie, konieczność zapewnienia ciągłości i profesjonalizmu w administracji rządowej<sup>108</sup>. Bodaj najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej – jak trafnie podkreśla W. Sokolewicz – była „(...) potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, a może i całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nie angażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz można powiedzieć, przewidywalność działania aparatu państwowego”<sup>109</sup>.

Niewątpliwym osiągnięciem ówczesnego czasu było uzyskanie formalnej deklaracji rządzących wówczas klas politycznych o konieczności wprowadzenia instrumentów prawnych, służących zapewnieniu ochrony przed podporządkowaniem elitarniej administracji rządowej wpływom politycznym. Powszechnie akceptowalna była teza, iż państwem: „(...) nie można rządzić bez pomocy sprawnego aparatu stałych urzędników, którzy byliby należycie podporządkowani ministrom, bezpośrednio odpowiadającym przed monarchą oraz przed parlamentem, lecz którzy byliby zarazem obdarzeni niezależnością, siłą charakteru, zdolnościami i doświadczeniem wystarczającym do tego, by radzić, wspomagać i do pew-

<sup>106</sup> Por. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 9 i n.

<sup>107</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 9.

<sup>108</sup> Por. R. Herrbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura* [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 20.

<sup>109</sup> Por. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.

nego stopnia wpływać na tych, których postawiono nad nimi, czyli wpływać na ministrów”<sup>110</sup>. Panowało bowiem słuszne przekonanie, iż sprawnie funkcjonujący aparat wykonawczy jest jednym z warunków demokratycznego państwa<sup>111</sup>.

Pierwszym krokiem kształtowania nowych kadr dla przyszłej służby cywilnej było powołanie w 1990 r. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W czerwcu 1991 r. uchwalono ustawę o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Uczelnia wzorowana była na sławnej szkole École Nationale d'Administration, z której rekrutuje się znaczna część elity urzędniczej i politycznej Francji<sup>112</sup>. Decyzję o utworzeniu KSAP podjął rząd Tadeusza Mazowieckiego w maju 1990 r., a jej otwarcie nastąpiło 2 września roku następnego. Szkoła powstała jako pierwsza tego typu placówka w krajach postkomunistycznych<sup>113</sup>.

Szkoła działa, opierając się na ustawie o KSAP, uchwalonej przez Sejm RP 14 czerwca 1991 r. W sierpniu tego samego roku Prezes Rady Ministrów nadał szkole statut. Szkoła podlega Prezesowi Rady Ministrów, który mianuje dyrektora. Rozporządzeniem z dnia 7 października 1999 r. Prezes Rady Ministrów nadał statut Szkole. Określa on ustrój Szkoły, jej organizację, zakres działania, zasady kształcenia, prawa i obowiązki słuchaczy<sup>114</sup>. Słuchacze KSAP są wyłaniany w drodze otwartego, konkursowego postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat i legitymują się magisterskim wykształceniem wyższym. Kształcenie w KSAP trwa 18 miesięcy. Jej absolwenci obowiązani są do podjęcia i wykonywania pracy przez okres co najmniej pięciu lat w urzędach administracji, na stanowiskach pozostawionych im do dyspozycji przez Prezesa Rady Ministrów.

Pierwsze próby legislacyjne nad stworzeniem regulacji prawnych w zakresie służby cywilnej podjęto już we wrześniu 1990 r. (prace pod auspicjami dyrektora KSAP Marii Gintowt-Jankowicz). Należy zaznaczyć, iż od samego początku wśród członków zespołu legislacyjnego panowała wątpliwość co do właściwego kierunku służby cywilnej.

Pierwsze w tym kierunku projekty powstawały już po odzyskaniu niepodległości, tj. po 1989 r. Problematykę tę szerzej podejmuje między innymi H. Izdebski, zwracając szczególną uwagę na składane wówczas propozycje i koncepcje rozdzielenia stanowisk politycznych (obsadzanych na okres kadencji)<sup>115</sup>. Poddawano również pod rozagę ustawodawcy powołanie kategorii pośredniej, dotyczącej

<sup>110</sup> Cyt. z raportu Stafforda H. Northcote i Charlesa E. Trevellyana z 1853 r.

<sup>111</sup> Por. G. Sartoni, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994; K. Szczerski, *Demokracja, ponowoczesne państwo i korpus urzędniczy*, „Służba Cywilna” 2006, nr 15, s. 11; A. Gutman, *Demokracja* [w:] R.E. Goodin, Ph. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998, s. 530 i n.

<sup>112</sup> Por. A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo...*, s. 285.

<sup>113</sup> Oficjalna strona KSAP: <http://www.ksap.gov.pl>.

<sup>114</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 108.

<sup>115</sup> Por. H. Izdebski, *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1993, s. 34 i n.

stanowisk kierowniczych. W tym czasie ścierały się stanowiska i poglądy ekspertów co do kształtu i zakresu podmiotowego służby<sup>116</sup>.

Pierwszy zakładał objęcie służbą cywilną wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji państwowej. Drugi natomiast przewidywał jedynie „urzędników” *sensu stricto*. Po długich debatach zwyciężyła opcja druga, czego konsekwencją było przygotowanie i wprowadzenie pod obrady Sejmu już w 1991 r. projektu ustawy o państwowej służbie publicznej. Z przyczyn braku stabilności politycznej pod rządami premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego nastąpiło „przemieszczenie gabinetowe”, a w konsekwencji wycofanie przez premiera Jana Olszewskiego projektu ustawy i przesłanie do analiz eksperckich. Jednak przygotowany projekt stanowił punkt wyjścia dla ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. Dlatego też warto w tym miejscu dostrzec założenia tego projektu. Jednym z jego rozwiązań było wprowadzenie instytucji stanu nieczynnego. Zwraca na to uwagę K. Zonn-Pasternak, podkreślając zasadność jej zastosowania w kontekście zapobieżenia „(...) konfliktom personalnym między kierownikami życia politycznego a doświadczoną kadrą urzędniczą”<sup>117</sup>.

Ponadto proponowany projekt zakładał przetransponowanie z ustawy o pracownikach urzędów państwowych instytucji przeniesienia, jako „elementu charakterystycznego dla administracyjnoprawnego stosunku pracy z mianowania”<sup>118</sup>. Oceniając pierwsze proponowane mechanizmy w zakresie służby cywilnej, należy jednoznacznie stwierdzić, iż podążały w kierunku modelu kariery, właściwego dla rozwiązań niemiecko-francuskich.

Kolejna zmiana rządu znacznie opóźniła dalsze prace nad ustawą o służbie cywilnej. Dopiero we wrześniu 1993 r. gabinet Hanny Suchockiej przyjął projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej i skierował go do Sejmu, opatrując klauzulą pilności. Ustawa miała być elementem zasadniczej reformy administracji państwowej, przygotowanej przez zespół specjalnego pełnomocnika rządu profesora Michała Kuleszy, której celem miało być przede wszystkim zwiększenie skuteczności rządu przez między innymi wzmocnienie pozycji premiera oraz dokończenie reformy samorządowej. Pierwszym krokiem ku realizacji tego celu było uchwalenie 5 lipca 1996 r. ustawy o służbie cywilnej<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 30.

<sup>117</sup> Por. K. Zonn-Pasternak (red.), *Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 7 i n.

<sup>118</sup> Cyt. za: D. Bach-Golecka, dz. cyt., s. 125.

<sup>119</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.

## 5.4. Odtworzenie służby cywilnej pod rządami ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej

### 5.4.1. Uwagi wstępne

Uchwalenie ustawy o służbie cywilnej miało być niejako wyrazem powrotu do klasycznych koncepcji prawa urzędniczego. Zakończyło tym samym prace legislacyjne związane z powołaniem specjalnego korpusu służby cywilnej<sup>120</sup>. Ustawa ta nawiązywała do przedwojennych rozwiązań.

### 5.4.2. Zakres korpusu służby cywilnej

Zakres podmiotowy ustawy obejmował naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz terenowe organy administracji rządowej. Dotyczył wyłącznie urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania<sup>121</sup>. Mianowanie następowało w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

W piśmiennictwie podkreśla się szczególny charakter trwałości stosunku pracy urzędników służby cywilnej zatrudnianych na podstawie mianowania<sup>122</sup>. Przez mianowanie rozumie się powierzenie obywatelowi w drodze aktu o charakterze jednostronnym stanowiska związanego z wykonywaniem zadań publicznych, czego konsekwencją jest powstanie stosunku służbowego o charakterze publiczno-prawnym z osobą przyjmującą na to stanowisko<sup>123</sup>. Nie ulega wątpliwości fakt, iż kwestią szczególnie istotną – z punktu widzenia prawidłowego wykonywania zadań państwa – jest unormowanie statusu prawnego pracowników, zwłaszcza na stanowiskach merytorycznych. W tym kontekście szczególne znaczenie przywiązuje się do zatrudniania na podstawie mianowania. Zgodnie z dyspozycją u.s.c. z 1996 r. nawiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej następowało na podstawie mianowania. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej mogło nastąpić tylko z osobą odpowiadającą warunkom określonym w ustawie, co do której Komisja Kwalifikacyjna, w wyniku postępowania kwalifikacyjnego, stwierdziła ich spełnienie.

Ponadto uwzględnić należy odrębności pomiędzy statusem prawnym mianowanych członków korpusu służby cywilnej a statusem prawnym pracowników kontraktowych. Słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, iż charakter prawny aktu

---

<sup>120</sup> Problematykę tę podejmuje szerzej E. Ura, *Wyższe stanowiska w służbie cywilnej* [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo, administracja, policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006, s. 210.

<sup>121</sup> Por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 119.

<sup>122</sup> Por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 110.

<sup>123</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 112.

mianowania implikuje zwiększony stopień dyspozycyjności pracownika mianowanego oraz zakres odpowiedzialności, jak również zwiększa ochronę jego pracy<sup>124</sup>. Dlatego osoby uzyskujące mianowanie w służbie cywilnej nie mogą być przypadkowe. Wskazany powyżej artykuł zawiera katalog enumeratywnie wskazanych warunków, które kandydat starający się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej musiał spełnić. Jednocześnie zaznaczyć należy, iż wymieniony w tym artykule katalog przesłanek ma charakter zamknięty. Oznacza to w konsekwencji, że warunki wskazane powyżej mają charakter wiążący, a ustawa nie przewiduje od nich żadnych wyjątków. Przyjęte rozwiązanie w zakresie nawiązywania stosunku służbowego zapewniało urzędnikom stabilizację – co z punktu widzenia celu funkcjonowania ustawy, tj. „zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa”, było w pełni uzasadnione.

Poza zakresem ustawy pozostawali pracownicy administracji rządowej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, którzy nadal podlegali ustawie z dnia 16 września 1982 r. Do korpusu nie zaliczono również urzędników mianowanych, których stosunki pracy zostały nawiązane w urzędach administracji rządowej przed dniem wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, tj. przed 1 stycznia 1997 r.<sup>125</sup>

Pierwsza po odzyskaniu suwerenności ustawa o służbie cywilnej przygotowywana była w warunkach braku wypowiedzi ustrojodawcy co do zasięgu korpusu służby cywilnej. Oznaczało to – jak szybko pokazała praktyka stosowania ustawy – że urzędnik był przede wszystkim członkiem korpusu, a dopiero w dalszej kolejności pracownikiem urzędu, do którego został wyznaczony. W tym znaczeniu związek między przynależnością do korpusu a zatrudnieniem w urzędzie był co najmniej rozluźniony, co niestety nie służyło zawodowemu, rzetelnemu, bezstronnemu i politycznie neutralnemu wykonywaniu zadań. Dlatego też prawodawca chciał poprzez wpisanie w ustawie zasadniczej formuły „w urzędach administracji rządowej zasugerować silniejszy, niż przewidywała to u.s.c. z 1996 r., związek między korpusem a zatrudnieniem”<sup>126</sup>.

Z perspektywy czasu, patrząc na to zagadnienie, wydaje się, iż ustawodawca zwykł w kolejnej już ustawie o służbie cywilnej z 1998 r. właściwie odczytał intencję ustrojodawcy. Ów silniejszy związek znajdował odzwierciedlenie w przyjętej procedurze naboru kandydatów do korpusu w tym właśnie urzędzie, wynagradzaniu poprzez przyznanie stopnia służbowego mianowanemu urzędnikowi, czy skierowaniu na aplikację legistyczną.

<sup>124</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 114; także W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 222 i n.

<sup>125</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 120.

<sup>126</sup> Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 6.

### 5.4.3. Kryteria dostępu do służby cywilnej

Problematyka dostępu do służby cywilnej niewątpliwie stanowi jedno z podstawowych zagadnień polskiego systemu służby cywilnej. Nie ulega wątpliwości, że w celu zapewnienia sprawnie funkcjonującego systemu administracji rządowej, w tym szczególnie systemu służby cywilnej, niezbędne jest zagwarantowanie właściwej jakości kadry urzędniczej<sup>127</sup>. Mając tego świadomość, ustawodawca wprowadził do ustawy o służbie cywilnej regulacje służące realizacji tego celu. Na gruncie omawianej ustawy znajduje to szczególny wyraz w wyczerpująco wyliczonych przesłankach, warunkujących dostęp do służby cywilnej. Zasadniczo rzecz ujmując, można stwierdzić, iż stawiane kandydatom kryteria miały za zadanie wprowadzić do służby cywilnej osoby legitymujące się najlepszymi kwalifikacjami<sup>128</sup>.

Katalog wymogów dla kandydatów do służby cywilnej zawierał art. 4 omawianej ustawy. Obejmował:

- 1) obywatelstwo polskie;
- 2) korzystanie z pełni praw publicznych;
- 3) niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie;
- 4) nieskazitelny charakter;
- 5) posiadanie odpowiednich kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej;
- 6) stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej.

W tym przepisie ustawodawca określił zamknięty katalog kryteriów, warunkujących przyjęcie do służby. Przesłanki te mają charakter wiążący, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie odstępstw. Oznacza to, że niespełnienie przez kandydata którejkolwiek z przesłanek stanowiło przeszkodę do mianowania, zaś mianowanie osoby niespełniającej przewidzianych wymagań było czynnością prawną wadliwą i nie rodziło skutków prawnych<sup>129</sup>.

#### 5.4.3.1. Wymóg legitymowania się obywatelstwem polskim

Pierwszym z wymienionych rygorów selekcyjnych był wymóg posiadania obywatelstwa polskiego. W ustawodawstwie polskim nie występuje legalna definicja pojęcia obywatelstwa. W doktrynie pojęcie to rozumiane jest jako „prawny węzeł między jednostką a państwem, z którego wynikają konkretne prawa i obowiązki”<sup>130</sup>. Kiedy określona osoba posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw, mówimy o wielokrotnym obywatelstwie.

<sup>127</sup> Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 291.

<sup>128</sup> Por. K. Stefański, *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, PiZS 2001, nr 4, s. 15.

<sup>129</sup> Por. J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, s. 29.

<sup>130</sup> Przywołuję definicję pojęcia „obywatelstwo” za: H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 76; zob. także M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 203.

W świetle zaś postanowień ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>131</sup>, obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa (art. 2).

Polskie prawo nie aprobuje zasady podwójnego obywatelstwa, co oznacza tyle, że dana osoba posiadająca obok obywatelstwa polskiego obywatelstwo jeszcze innego kraju traktowana jest li tylko jako obywatel polski. Z tego zaś wynika, że posiadanie obywatelstwa innego państwa oprócz polskiego nie ma wpływu na możliwość zatrudnienia w korpusie służby cywilnej<sup>132</sup>.

#### 5.4.3.2. Wymóg korzystania przez kandydata z pełni praw publicznych

Drugim z wymienianych w omawianej ustawie kryteriów dostępu do służby cywilnej był warunek korzystania przez kandydata z pełni praw publicznych. Przy interpretacji tego kryterium niezbędne jest poczynienie pewnych wyjaśnień terminologicznych. Warunkiem korzystania z pełni praw publicznych jest posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych. Pełna zdolność prawna natomiast uzależniona jest od uzyskania pełnoletności oraz braku ubezwłasnowolnienia po stronie danego kandydata. Zgodnie z postanowieniami kodeksu cywilnego zdolność do czynności prawnych może być ograniczona ze względu na pełne lub częściowe ubezwłasnowolnienie osoby lub z powodu nieukończenia 18 lat.

Dokonując wykładni art. 40 k.k., można wyprowadzić wniosek, iż przez pojęcie „prawa publiczne” rozumie się czynne i bierne prawo wyborcze do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, prawo do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych oraz samorządu terytorialnego lub zawodowego.

Pozbawienie praw publicznych – jest *a contrario* – jak stanowi art. 39 przedmiotowego aktu, środkiem karnym, który może zostać wyłącznie wymierzony przez sąd w *stricte* określonych przypadkach, wymienionych w kodeksie karnym<sup>133</sup>. Orzeczenie takiego środka – jak podkreśla J. Wojciechowski – może nastąpić wyłącznie w przypadku, kiedy sprawca skazany zostanie na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności oraz dokona tego przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie<sup>134</sup>. Dopiero wówczas orzeczenie sądu skutkuje pozbawieniem wyżej wymienionych praw publicznych. Za takim

<sup>131</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

<sup>132</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 77; J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 30.

<sup>133</sup> Por. S. Fundowicz, *Ustawowe wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 177.

<sup>134</sup> Por. J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1998, s. 98.



rozumowaniem przemawia również orzecznictwo Sądu Najwyższego, wyrażone w wyroku z dnia 10 kwietnia 1982 r.<sup>135</sup>

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki pozbawienie praw publicznych stanowi negatywną przesłankę, uniemożliwiającą zatrudnienie w korpusie służby cywilnej. Jako formę uzupełnienia tego nakazu ustawodawca zwykły wprowadził wymóg niekaralności<sup>136</sup>.

Podsumowując tę część, należy stwierdzić, iż ustanowienie przesłanki korzystania z praw publicznych było rozwiązaniem powszechnie akceptowalnym i pozytywnie ocenianym, szczególnie w kontekście podejmowania zatrudnienia na rzecz szeroko rozumianej służby publicznej<sup>137</sup>.

#### 5.4.3.3. Wymóg niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie

Następnym wymogiem stawianym kandydatom do służby cywilnej była niekaralność. Przy interpretacji tego rygoru formalnego niezbędne jest poczynienie pewnych wyjaśnień terminologicznych. W pierwszym rzędzie wyjaśnienia wymaga pojęcie „przestępstwo”. Zgodnie z polskim prawem przestępstwem jest „(...) czyn człowieka zabroniony pod groźbą kary przez ustawę karną, obowiązującą w czasie jego popełnienia, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy” (art. 1 k.k.)<sup>138</sup>. Przy analizie tego warunku konieczne jest odwołanie się jeszcze do postanowień z art. 42 obecnej ustawy zasadniczej, zgodnie z którym: „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)”<sup>139</sup>.

Omówienia wymaga także wykładnia pojęcia „umyślność” przestępstwa. W doktrynie wyodrębnia się jako znamiona strony podmiotowej czynu zabronionego umyślność i nieumyślność<sup>140</sup>. Określenie czynności, jako znamienia podmiotowego czynu zabronionego, sprowadza się wyłącznie do zdefiniowania zamiaru popełnienia tego czynu. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 9

<sup>135</sup> Rw 205/82, OSNKW 1982, nr 9, poz. 58.

<sup>136</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 77.

<sup>137</sup> Por. K. Stefański, *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej...*, s. 15 i n.; także T. Liszcz, *Nabór do służby cywilnej...*, s. 77.

<sup>138</sup> Por. K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Kraków 2000, s. 15; J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 6; wyrok SN z dnia 10 sierpnia 1972 r., IV KR 153/72, OSNKW 1973, nr 1, poz. 10; wyrok SN z dnia 14 grudnia 1973 r., III KR 303/73, OSNKW 1974, nr 4, poz. 66; por. też wyrok SN z dnia 20 września 1991 r., II KRN 154/91, OSNKW 1992, nr 1–2, poz. 3.

<sup>139</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2004 r., SK 44/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 46; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03 OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 103.

<sup>140</sup> Zob. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 140 i n.; zob. także L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1999, s. 74 i n.; problematykę tę uwzględnia też K. Buchała, A. Zoll, dz. cyt., s. 88.

§ 1 k.k., określający możliwe postacie umyślnego popełnienia czynu zabronionego: zamiar bezpośredni (kiedy sprawca chce dokonać czynu zabronionego) i zamiar ewentualny (sprawca, przewidując możliwość popełnienia czynu zabronionego, godzi się na to)<sup>141</sup>.

Zgodnie z linią orzeczniczą Sąd Najwyższego, wyrażoną w rozstrzygnięciu z dnia 18 grudnia 2003 r.<sup>142</sup>, w chwili, w której członek korpusu służby: „(...) utracił cechę niekaralności, niemożliwe staje się jego dalsze zatrudnienie w korpusie służby cywilnej”. Wynika z tego, że członek korpusu służby cywilnej musi się legitymować atrybutem niekaralności nie tylko na etapie naboru do służby cywilnej, ale również w trakcie pozostawania w jej strukturach”.

Na koniec zaznaczenia wymaga jeszcze kwestia zatarcia skazania. Zgodnie z wykładnią literalną art. 106 k.k. zatarcie skazania implikuje uznanie przestępstwa za niebyłe. Oznacza to – jak słusznie akcentuje J. Wojciechowski w komentarzu do ustawy – iż: „(...) z zatartego skazania nie wolno wyciągać żadnych skutków prawnych oraz nikt nie ma prawa czynić zarzutu z tego tytułu”<sup>143</sup>.

W świetle powyższego można wyprowadzić wniosek, iż w przypadku zatarcia nie ma formalnych podstaw do odmowy przyjęcia lub wykluczenia osób z korpusu służby cywilnej. Za takim stanowiskiem przemawia również orzecznictwo Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1976 r.<sup>144</sup>

Zgodnie z przyjmowaną procedurą rekrutacyjną w służbie publicznej, na etapie składania dokumentów formalnych, kandydat ubiegający się o stanowisko w służbie cywilnej winien przedłożyć oświadczenia o braku skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo.

Poczynione uwagi pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie rygoru niekaralności za przestępstwa umyślne stanowi realizację nie tylko konstytucyjnego aksjomatu rzetelności korpusu służby cywilnej, lecz także zasady dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego oraz praworządności. Trudno byłoby wyobrazić sobie sprawne zarządzanie państwem przez przestępców.

Dyskusyjna natomiast pozostaje – na co słusznie zwraca uwagę H. Szewczyk – kwestia zatrudniania w korpusie służby cywilnej osób skazanych za przestępstwo nieumyślne<sup>145</sup>. Zakaz zatrudniania osób skazanych za przestępstwo nieumyślne wyprowadzić można było z innego rygoru ustawowego, warunkującego dostęp do służby cywilnej, tzw. nieposzlakowanej opinii, o czym szerzej w poniższych rozważaniach.

<sup>141</sup> Zob. A. Marek, *Prawo karne...*, s. 140 i n.

<sup>142</sup> Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2003 r., I PK 157/03, OSNP 2004, nr 22, poz. 383.

<sup>143</sup> Por. J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 190.

<sup>144</sup> Wyrok SN z dnia 23 grudnia 1976 r., IV KRN 69/75, OSP 1978, z. 2, poz. 31.

<sup>145</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 82.

#### 5.4.3.4. Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej

Niezmiernie istotne znaczenie dla zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań ma zatrudnianie osób legitymujących się określonymi kwalifikacjami wymaganymi na danym stanowisku. W piśmiennictwie wyodrębnia się podział kwalifikacji pracowniczych na: kwalifikacje zawodowe, moralne i obywatelskie<sup>146</sup>.

Kwalifikacje zawodowe odnoszą się zasadniczo do wykształcenia, stażu pracy i posiadanych uprawnień specjalistycznych<sup>147</sup>. Szczególnie zwrócić należy uwagę na słusznie podnoszony przez W. Sokolewicz postulat „(...) ustanowienia odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do k.s.c., a potem – stosownych wymagań od członków k.s.c., sprawdzanych w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Stąd ustalony dla członka k.s.c. obowiązek ustawowy rozwijania wiedzy zawodowej (...) oraz przewidziany w przepisach ustawy cały system szkolenia i rozwoju” (szerzej przy omawianiu zasady zawodowości służby cywilnej)<sup>148</sup>.

#### 5.4.3.5. Wymóg nieskazitelnego charakteru

Ostatnim kryterium warunkującym zatrudnienie w korpusie służby cywilnej jest nieskazitelny charakter. Wprowadzenie tego warunku niewątpliwie ma istotne znaczenie dla funkcjonowania korpusu urzędniczego. Wymusza bowiem zatrudnianie osób o wysokich kwalifikacjach zarówno merytorycznych, jak i etycznych. W polskim ustawodawstwie brak jest legalnej definicji terminów „nieskazitelny charakter” czy obecnie obowiązującej formuły „nieposzlakowana opinia”.

Kryterium posiadania nieskazitelnego charakteru zawarte jest w wielu regulacjach prawnych i dotyczy dużej grupy osób, w szczególności sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, notariuszy, radców Prokuratorii Generalnej, a także ławników, komorników i kuratorów sądowych oraz rzeczników patentowych i pracowników urzędów państwowych czy urzędników służby cywilnej. Podkreślić należy, iż termin „nieposzlakowana opinia” należy do kategorii pojęć nieostrych, niezdefiniowanych, o charakterze uznaniowym.

W celu zrozumienia tego zagadnienia niezbędne staje się sięgnięcie do słownikowego znaczenia terminu „poszlaka”. Przez to pojęcie rozumie się „fakt niestanowiący bezpośredniego dowodu popełnienia przestępstwa przez daną osobę”<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> Por. U. Jackowiak, *Kwalifikacje pracownicze w stosunku pracy*, Gdańsk 1987, s. 10; problematykę tę podejmuje także B. Budka, *Kwalifikacje a kwalifikacje zawodowe pracowników...*, s. 9 i n.

<sup>147</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 83.

<sup>148</sup> Por. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 15–16; podobnie także J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 15 i n.

<sup>149</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1969, s. 611.

„Nieskazitelný” to inaczej „nieposzlakowany”, „szlachetny”, „prawý” i „uczciwy”, to taki, „któremu nic nie można zarzucić pod względem moralnym, nienaganny, nieskazitelný, doskonały”<sup>150</sup>.

W tym miejscu zasadne wydaje się jeszcze przytoczyć bogaty dorobek literatury prawniczej. Przez pojęcie nieskazitelnosci należy w każdym razie rozumieć zachowanie zarówno w służbie cywilnej, jak i poza „(...) zgodne z powszechnie przyjętymi normami etycznymi” i oceniać każdorazowo przypadek nieskazitelnosci indywidualnie<sup>151</sup>. Aktualnie nieskazitelnosc znajduje odzwierciedlenie na gruncie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r., oraz Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, nadanego zarządzeniem<sup>152</sup> Prezesa Rady Ministrów nr 114 z dnia 11 października 2002 r.<sup>153</sup>

Wreszcie J. Jagielski w komentarzu proponuje wyodrębnienie dwóch płaszczyzn: „z jednej strony, nieposzlakowana opinia powinna być postrzegana w płaszczyźnie oceny kandydata, jako osoby przestrzegającej ogólnie respektowanych wartości i nie sprzeniewierzającej się akceptowanym w społeczeństwie i w danych środowiskach wzorcom moralnym i etycznym, (...) z drugiej strony, nieposzlakowana opinia odnosić się może do postawy w wykonywaniu zawodu urzędnika, dla której istotnym punktem odniesienia są takie ogólne kategorie, jak honor urzędnika, etyka urzędnicza czy urzędniczy etos”<sup>154</sup>.

Jednak najbardziej skondensowaną (oddającą istotę) definicję nieposzlakowanej opinii prezentuje H. Szewczyk. Autorka ujmuje to pojęcie jako „całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, przy czym nie bez znaczenia dla tego wizerunku są fakty i zdarzenia ze sfery życia pozazawodowego”<sup>155</sup>.

Poczynione powyżej uwagi pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Przewidziany już ustawą o służbie cywilnej z 1996 r. nakaz rekrutowania do korpusu służby cywilnej kandydatów cieszących się nieposzlakowaną opinią jest również jednym z kryteriów dostępu do służby na gruncie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Problem tylko w tym – na co słusznie zwraca uwagę J. Itrich-Drabarek – iż ustawodawca zwykły zarówno pod rządami omawianej

<sup>150</sup> Por. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2003, s. 948.

<sup>151</sup> Por. K. Sitkowska, *Służba cywilna w nowym...*, s. 13; także T. Liszcz (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 28.

<sup>152</sup> M.P. Nr 46, poz. 683.

<sup>153</sup> Por. W. Krajewski, *Etyka w służbie publicznej. Uregulowania prawne dotyczące etyki w służbie publicznej w Polsce*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.

<sup>154</sup> Zob. J. Jagielski, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 34 i n.

<sup>155</sup> Definicja za: H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 84; także podobnie M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelnosci charakteru”*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6, s. 50 i n.

ustawy, jak w kolejnych regulacjach z lat 1998, 2006, 2008 „(...) utrzymał nieprecyzyjny przepis pozostawiający zbyt wiele niedomówień (...), tym samym nie pozwala na weryfikację opinii, a z drugiej strony dopuszcza uznaniowość w ocenie kandydata”<sup>156</sup>.

Podzielał pogląd prezentowany przez H. Szewczyk, iż w tak szerokiej formule nieposzlakowanej opinii mieszczą się wszystkie przypadki skazania łącznie z przestępstwami nieumyślnymi<sup>157</sup>. Wydaje się, że osoby prawomocnie skazane, niezależnie od strony podmiotowej popełnionego przestępstwa, nie powinny być zatrudniane w służbie, bowiem nie gwarantują wykonywania zadań w szczególności w sposób rzetelny i bezstronny.

Dlatego też właściwszym rozwiązaniem byłoby zamiast pojęcia nieposzlakowanej opinii wprowadzenie formuły bardziej obiektywnej, a przede wszystkim łatwiejszej do weryfikacji na gruncie praktyki, na przykład „nieskazitelny charakter”<sup>158</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż w omawianej ustawie brak było jakichkolwiek procedur służących dyrektorowi generalnemu do weryfikacji tej przesłanki. Instrumentem pozwalającym ocenić tę cechę u kandydatów jest przede wszystkim system naboru do korpusu służby cywilnej. W sytuacji uzyskania przekonania przez dyrektora generalnego, że zatrudniony w służbie pracownik utracił omawiany atrybut, wówczas jego obowiązkiem jest rozwiązanie stosunku pracy z taką osobą, zaś spory o roszczenie ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, w tym rozwiązania stosunku pracy z powodu utraty nieposzlakowanej opinii, rozstrzyga sąd pracy.

W doktrynie proponuje się wprowadzenie, przy procedurze rekrutacyjnej, pytań w zakresie etyki oraz systemu opinii i referencji<sup>159</sup>. Jednak wydaje się, iż lepszym rozwiązaniem byłoby wypracowanie wspólnych w całej szeroko rozumianej służbie publicznej obiektywnych zasad i trybu dokonywania ocen przesłanki nieskazitelności, umożliwiających kandydatom ustosunkowanie się do ewentualnych stawianych zarzutów. Wprowadzenie takich mechanizmów niewątpliwie zapobiegłoby różnego rodzaju formom dyskryminacji zarówno kandydatów, jak i pracowników, co z punktu widzenia konstytucyjnych założeń służby cywilnej i naczelných ustrojowych zasad równości i dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest w całej rozciągłości pożądane i umożliwiłoby zatrudnienie osób o najwyższych standardach etycznych.

<sup>156</sup> Por. J. Itrich-Drabarek [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 249.

<sup>157</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 84.

<sup>158</sup> Tamże.

<sup>159</sup> Por. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 134.

#### 5.4.3.6. Wymóg stanu zdrowia, pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej

Jako ostatni wśród wymienianych w katalogu kryteriów formalnych dostępu do służby cywilnej wymienia się stan zdrowia, pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej. Ustawa jednak nie wskazuje jakichkolwiek rozwiązań w tym zakresie. Co więcej, nie przewiduje nawet wydania przepisów wykonawczych, określających zakres i sposób poświadczenia stanu zdrowia<sup>160</sup>. Dlatego też w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy ogólne z zakresu prawa pracy, wprowadzające wymóg przedłożenia wyników badań lekarskich przy zatrudnianiu nowej osoby na stanowisku pracy<sup>161</sup>.

#### 5.4.3.7. Refleksje końcowe

Wymienione powyżej kryteria rekrutacji – jak słusznie zwraca na to uwagę K. Stefański – stanowią niewątpliwie zarówno merytoryczne, jak i etyczne wymogi, a tym samym przyczyniają się do realizacji założonych w pierwszej ustawie o służbie cywilnej celów zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa<sup>162</sup>.

Podkreślić należy, że aktualne kryteria formalne zawarte w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. w znacznym stopniu odpowiadają tym z pierwszej ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., co świadczy o ich ponadczasowym znaczeniu dla funkcjonowania służby cywilnej. Z tego też punktu widzenia należy jednoznacznie pozytywnie ocenić ówczesne rozwiązania. Tego typu mechanizmy prowadzą do tworzenia właściwego wizerunku państwa w oczach jego obywateli. Właściwy wizerunek państwa i instytucji państwowych zapewnia legitymizację władzy publicznej, a tym samym aprobatę minimalnych standardów i wymogów, co świadczy o szczególnym charakterze tej grupy zawodowej.

#### 5.4.4. Kategorie urzędnicze w służbie cywilnej

Z punktu widzenia postawionych w ustawie o służbie cywilnej z 1996 r. celów służby cywilnej, tj. zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, niezmiernie istotne znaczenie przypisywano kategoriom urzędniczym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 omawianej ustawy, wprowadzono podział na cztery kategorie urzędnicze, uzależniając je od wykonywanej funkcji, zadań oraz kwalifikacji.

---

<sup>160</sup> Por. J. Jagielski, dz. cyt., s. 28.

<sup>161</sup> Tamże, s. 29.

<sup>162</sup> Por. K. Stefański, dz. cyt., s. 17 i n.

Pierwsza kategoria urzędników (tzw. kategoria A) obejmowała osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, legitymujące się wyższym wykształceniem, znajomością co najmniej jednego języka obcego i co najmniej siedmioletnim stażem pracy, w tym czteroletnim na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych.

Do drugiej kategorii (tzw. kategoria B) klasyfikowane były osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, posiadające wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy<sup>163</sup>.

Do trzeciej kategorii (tzw. kategoria S) zakwalifikowano osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji, posiadające wyższe wykształcenie.

Ostatnia kategoria (tzw. kategoria C) obejmowała osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B, S, posiadające wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy<sup>164</sup>.

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące wnioski.

Wprowadzony przez ustawodawcę zwykłego system kategorii urzędniczych był swego rodzaju *novum* na gruncie polskich rozwiązań w zakresie służby cywilnej, stanowiącym rękojmię należytego wykonywania powierzonych ustawą zadań. Wydaje się, że przyjęte kategorie urzędnicze mogły być istotnym narzędziem w realizacji konstytucyjnych założeń zawodowości służby cywilnej, jednak ustawodawca zwykły w kolejnych regulacjach z lat: 1998, 2006 oraz 2008 nie zdecydował się na wprowadzenie tego instrumentu prawnego.

#### 5.4.5. Struktura organizacyjna służby cywilnej

##### 5.4.5.1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie katalogu instytucji mających zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa oraz wykazanie, na ile wprowadzone pod rządami omawianej ustawy rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej znajdują odzwierciedlenie w aktualnych rozwiązaniach prawnych. Do katalogu tych instytucji ustawa zaliczała przede wszystkim Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej oraz dyrektorów generalnych urzędów<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Por. A. Sarota, *Służba cywilna w Polsce po 1989 roku*, Prz. Leg. 2007, nr 3, s. 65.

<sup>164</sup> Tamże, s. 65 i n.

<sup>165</sup> Por. J. Jagielski, dz. cyt., s. 42.

#### 5.4.5.2. *Instytucja Szefa Służby Cywilnej*

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 23 przedmiotowej ustawy, Szef S.C. został ukształtowany w hierarchii organów służby cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach służby cywilnej, podporządkowany politycznie Prezesowi RM. Zgodnie z procedurą powoływany był przez Prezesa RM spośród urzędników służby cywilnej po zasięgnięciu opinii Rady S.C.

Do obowiązków Szefa S.C. należało między innymi: koordynowanie zadań dotyczących planowania i wykorzystania środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia w służbie cywilnej, wydawania „Biuletynu Służby Cywilnej”, gromadzenie i kompletowanie informacji o korpusie służby cywilnej oraz rozpowszechnianie ich w tym zakresie organom uprawnionym do mianowania. Do jego zadań należało również klasyfikowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej w ramach kategorii urzędniczych. Posiadał również pewne funkcje prawodawcze, między innymi wydawał akty wykonawcze przewidziane w ustawie oraz przygotowywał projekty aktów normatywnych w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Szef S.C. wykonywał swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego Urzędu Służby Cywilnej. Urząd ten pozostawał do wyłącznej dyspozycji Szefa S.C.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż rozwiązania przyjęte pod rządami omawianej ustawy znajdują odzwierciedlenie również na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji (szerzej przy omawianiu obowiązujących rozwiązań w piątej części pracy).

#### 5.4.5.3. *Instytucja Rady Służby Cywilnej*

Drugą instytucją w ramach struktury służby cywilnej była Rada S.C. (art. 7 ust. 1). Rada była organem działającym przy Prezesie RM – jako organ opiniodawczo-doradczy – powołanym do wyrażania opinii zarówno dla Prezesa RM, Szefa S.C., jak i z własnej inicjatywy. W szczególności, do zadań Rady należało przedstawianie opinii w sprawach: projektów normatywnych dotyczących służby cywilnej, zakresu postępowania kwalifikacyjnego, kryteriów ocen urzędników, zasad awansowania urzędników, centralnych projektów szkolenia urzędników, corocznych sprawozdań Szefa S.C. czy wyrażanie opinii o kandydatach na stanowisko Szefa S.C. (art. 7 ust. 3).

Rada S.C. powoływana była przez Prezesa RM spośród osób spełniających wymagania ustawowe, których wiedza, doświadczenie i autorytet dawały rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady.

Poczynione powyżej uwagi umożliwiają sformułowanie następujących wniosków.



Analiza ustawy pozwala na stwierdzenie, iż pozycja prawna Rady, jak i jej zadania zostały zapisane w sposób dość ogólny. Nadrzędną rolą Rady miało być z jednej strony współuczestnictwo w tworzeniu służby cywilnej, a z drugiej czuwanie nad prawidłowym, zgodnym z ustawą, funkcjonowaniem tej służby (art. 7 ust. 2 ustawy). Instytucji tej powierzona została odpowiedzialna misja prawidłowego nadzorowania transformacji służby cywilnej. Pamiętamy, iż powstała ustawa była pierwszym wypracowanym kompromisem wielu ugrupowań politycznych w zakresie profesjonalizacji administracji rządowej.

Omaawiana ustawa natomiast nie przyznawała Radzie żadnych kompetencji pozwalających wiążąco decydować o prowadzonej polityce w zakresie służby cywilnej. Pozwalała tylko sygnalizować pewne rozwiązania i podejmować inicjatywy związane z polityką naprawczą systemu służby cywilnej.

Niemniej, zważywszy na powierzone zadania, nie ulega wątpliwości, iż Rada odegrała ogromną rolę na polu profesjonalizacji administracji rządowej, tym samym wpisując się pozytywnie w realizację podstawowego celu ustawy, tj. zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

#### *5.4.5.4. Instytucja dyrektora generalnego urzędu*

Pozycję prawną instytucji dyrektora generalnego urzędu określał art. 26 omawianej ustawy. Uzasadnieniem dla powołania stanowisk dyrektorów generalnych było zapewnienie apolitycznych, stałych kadr urzędniczych poprzez oddzielenie kierowania kadrami od sfery politycznej w urzędzie. Do podstawowych zadań dyrektorów generalnych należało wykonywanie zadań z zakresu służby cywilnej w urzędzie, realizowanie polityki personalnej w służbie cywilnej, zapewnianie należytego funkcjonowania urzędu, warunków jego działania i organizacji pracy oraz dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników służby cywilnej (art. 26 ust. 2).

Warto w tym miejscu podkreślić, iż instytucja dyrektora generalnego znajdowała odzwierciedlenie zarówno na gruncie ustaw z 1998 r. i 2006 r. (choć organizacyjnie zmieniona), jak i znajduje odbicie w obowiązującej ustawie, co jednoznacznie podkreśla jej znaczenie w systemie służby cywilnej (szerzej w piątej części pracy).

#### 5.4.6. Ocena rozwiązań prawnych pierwszej ustawy o służbie cywilnej w kontekście realizacji zasad zawodowości, rzetelności, obiektywności i neutralności politycznej

Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. stworzyła ogólne założenia dla powstania zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, nie definiowała jednak, na czym tak naprawdę polega instytucja służby cywilnej. Nawiązywała do omawianej już przeze mnie, mającej długą i piękną tradycję konstrukcji prawnej, zwanej mianem służby państwowej, wyrażonej w ustawie z 1922 r.

Podstawowym założeniem, jakie przyświecało twórcom tej ustawy, było oddzielenie stanowisk *stricte* politycznych od merytorycznych, tak aby część stanowisk w administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem ministrów, wiceministrów oraz wojewodów i wicewojewodów miała wymiar polityczny, natomiast reszta stanowisk na czele z Szefem S.C. i dyrektorami generalnymi urzędów miała mieć charakter zawodowy oraz – co niezmiernie istotne – apolityczny.

Jednak ustawa ta praktycznie nie zaistniała w rzeczywistości prawnej. Po pierwszym naborze w 1997 r. zaniechano rekrutacji urzędników na podstawie jej przepisów. Z perspektywy dwóch lat funkcjonowania ustawy okazało się, iż praktyka stosowania jej przepisów odbiegała od założeń zawartych w ustawie, czego przykładem był między innymi system postępowania kwalifikacyjnego. Najlepiej ilustruje stan ówczesnej służby cywilnej opublikowany przez grupę ekspertów raport z przeprowadzonej analizy i oceny jej tworzenia<sup>166</sup>. Grupa ekspertów oraz naukowców miała za zadanie ocenić, czy „podejmowane działania, akty wykonawcze oraz sama Ustawa prowadzą do utworzenia wysoko wykwalifikowanej kadry urzędników tej służby” oraz czy działania te zmierzają w kierunku utworzenia niezależnego i profesjonalnego korpusu urzędniczego, który „nie kierując się swoimi przekonaniem politycznymi, religijnymi ani interesem jednostkowym czy grupowym” (art. 49 ust. 1) będzie w sposób „neutralny politycznie realizować zadania państwa” (art. 1).

Przeprowadzone badania miały również dać odpowiedź na temat zgodności wdrożonych instrumentów z założeniami służby cywilnej. Jak wynika z raportu, „opisane kolejno działania wskazują na brak odpowiedzialności podmiotów powołanych do realizacji idei służby cywilnej oraz pogwałcenie przez nie zasad etyki tej służby”<sup>167</sup>.

W pierwszej kolejności, oceniający eksperci wytknęli organom powołanym do tworzenia służby cywilnej „lekceważenie swoich ustawowych obowiązków oraz niedbałość i nierzetelność”. W tym zakresie wskazano między innymi na uchybie-

<sup>166</sup> Por. Z. Derdziuk, M. Gintowt-Jankowicz, J. Stępień, J. Kochanowski, J. Waromski, *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, Warszawa 1998 (luty).

<sup>167</sup> Tamże.

nia popełnione przez formalnego zwierzchnika służby cywilnej, tj. Prezesa RM, zarzucając mu dopuszczenie się nieprawidłowości poprzez zaniechanie w wydaniu aktów wykonawczych oraz działania mające na celu polityzację administracji rządowej, co znalazło odzwierciedlenie przy obsadzaniu składu naczelnych organów: Rady S.C. i nominacji Szefa S.C.<sup>168</sup>

Po drugie, raport wykazał uchybienia w działaniu Szefa S.C. W szczególności zaś brak realizacji „spoczywającego na nim obowiązku wydania aktów wykonawczych, ani obowiązków w zakresie postępowania kwalifikacyjnego, np. przeprowadzenia akcji informacyjnej, należytego ogłoszenia naboru”. Z tego raportu wynika również, że rozwiązania prawne, zawarte w aktach regulujących status służby cywilnej, „od początku upolityczyły proces tworzenia służby cywilnej. Paradoksalnie raport wykazał lekceważenie prawa, którego przestrzeganie powinno spoczywać na organach służby cywilnej, tym samym utrzymywanie takiego stanu rzeczy niejako „usankcjonowało dokonane nadużycia prawa”<sup>169</sup>.

W konkluzji powyższych analiz eksperci przedstawili możliwe scenariusze rzeczywistej poprawy jakości pracy administracji państwowej. Wskazali na konieczność wyciągnięcia wniosków z dotychczasowej praktyki lekceważenia prawa i zaprzeczania celom służby cywilnej. Zdaniem oceniających niezbędne stało się przygotowanie nowych, starannie przygotowanych „narzędzi” do postępowania kwalifikacyjnego, „strukturalizacja” rozmów kwalifikacyjnych, powiększenie i przeszkolenie Komisji Kwalifikacyjnej, jak również podniesienie poziomu stawianych wymagań i wydanie brakujących aktów wykonawczych<sup>170</sup>.

Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prawnych do omawianej ustawy byłoby odpowiedzią na dotychczasową politykę rządu, zmierzającą do polityzacji administracji rządowej, a co za tym idzie przywróceniem wiarygodności procesowi powstawania profesjonalnej i niezależnej służby cywilnej. Raport przedstawiał również wytyczne w tym zakresie, między innymi: potrzebę podjęcia stosownych działań, zmierzających bezpośrednio do wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do podmiotów powołanych do stworzenia służby cywilnej, podważających wiarygodność dotychczasowego postępowania kwalifikacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem „pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej za naruszenie ustawy budżetowej oraz za niegospodarność z art. 246 kodeksu karnego, rażące naruszenie obowiązków z art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1 przez naruszenie art. 1, art. 5, art. 18 i art. 49 ust. 1 Ustawy oraz zasad wynikających z art. 32 i art. 60 Konstytucji przez co doprowadził do pogwałcenia celów Ustawy o służbie cywilnej”<sup>171</sup>.

Eksperti podnieśli również kwestie zasadności unieważnienia „dotkniętego nieusuwalnymi wadami prawnymi dotychczasowego postępowania kwalifikacyj-

<sup>168</sup> Tamże.

<sup>169</sup> Tamże.

<sup>170</sup> Tamże.

<sup>171</sup> Tamże.

nego oraz unieważnienia wydanych z naruszeniem upoważnienia ustawowego, aktów wykonawczych w drodze ustawowej”.

Podsumowując, można jednoznacznie stwierdzić, iż raport wytykał liczne uchybienia i wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu i organizacji polskiej służby cywilnej u progu jej powstawania, co było niewątpliwie bezpośrednią przyczyną jej zmiany.

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić wniosek, iż zaproponowane rozwiązania w pierwszej po odzyskaniu suwerenności ustawie o służbie cywilnej wymagały wprowadzić wielu korekt, niemniej stanowiły podwaliny pod budowę zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu, dającego rękojmię prawidłowego wykonywania zadań państwa. Mowa tu przede wszystkim o przyjętych rozwiązaniach w zakresie organizacji służby cywilnej. Wprowadzenie instytucji: Szefa S.C., Rady S.C. i dyrektorów generalnych tworzyło wówczas, a i tworzy obecnie trzon funkcjonowania służby cywilnej.

Dodatkowo, warto również zaznaczyć, iż wypracowane wówczas kryteria formalne dostępu do służby cywilnej praktycznie w niezmienionym kształcie obowiązują do dzisiaj (z niewielkimi zmianami dotyczącymi zatrudnienia obco-krajowców do służby cywilnej, o czym w części piątej), co w szczególny sposób podkreśla znaczenie tej ustawy.

## 6. Podsumowanie części drugiej

Wprowadzony ustawą z 1922 r. model zarządzania sektorem publicznym zakładał publicznoprawny charakter służby cywilnej, dający gwarancję należytej lojalności państwu, a tym samym rzetelnego i profesjonalnego wykonywania powierzonych zadań. Temu też sprzyjał wprowadzony wówczas system odpowiednich regulacji, dotyczących przyznanych urzędnikom kompetencji oraz powierzonych im obowiązków. Ustawa ta była pierwszym aktem prawnym po odzyskaniu suwerenności, który w sposób kompleksowy określał stosunki urzędnicze w administracji publicznej. Z tego też punktu widzenia należy docenić racjonalność ówczesnego ustawodawcy dążącego do stworzenia profesjonalnego zaplecza urzędniczego.

Po 1945 r. – w wyniku zmian ustrojowych – służba cywilna poddawana została licznym przekształceniom, zgodnie z założeniem: „od prawa urzędniczego do prawa pracy”. Wprawdzie ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej uchylono ostatecznie dopiero w 1974 r., w przepisach wprowadzających kodeks pracy, to jednak, jak wylicza T. Górzyńska: „(...) w ciągu tych 30 lat dokonywano zabiegów, które całkowicie ją zniekształciły”<sup>172</sup>. Cechą charakterystyczną tego okresu było obsadzanie stanowisk państwowych przez osoby popierane przez partię polityczną, co w żadnym wypadku nie korespondowało ze standardami służby cywilnej<sup>173</sup>.

Dopiero przyjęte ustawą z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych rozwiązania stworzyły – po raz pierwszy od II wojny światowej – podstawy do wypracowania prawa urzędniczego. Ustawa ta wyraźnie nawiązywała do założeń przyjętych w 1922 r., stanowiąc niewątpliwie pierwszy krok na drodze profesjonalizacji polskiej administracji.

Tak naprawdę jednak dopiero kilkanaście lat później (po przemianach ustrojowych lat 1989/90), uchwalono w 1996 r. w Polsce pierwszą ustawę o służbie cywilnej. Przyjęte w niej rozwiązania wyraźnie nawiązywały do koncepcji mię-

---

<sup>172</sup> Por. T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej...*, s. 2.

<sup>173</sup> Por. J. Boć, *Administracja a obywatel* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 293 i n.

dzywojennej służby cywilnej, jak również do współczesnych, klasycznych modeli służby cywilnej (modelu kariery).

Ustawa ta, pomimo faktu, że obowiązywała zaledwie kilkanaście miesięcy (18 grudnia 1998 r. Sejm uchwalił kolejną ustawę o służbie cywilnej), to jednak wprowadziła nowy model zarządzania w administracji publicznej, który – jak pokazuje historia – stanowił w znacznej mierze podstawę do kolejnych rozwiązań w zakresie służby cywilnej.

Część trzecia

SŁUŻBA CYWILNA W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ  
KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z DNIA 2 KWIETNIA 1997 R.,  
POGLĄDÓW DOKTRYNY ORAZ ORZECZNICTWA  
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO





# 1. Uwagi wprowadzające

Rozważania poczynione w trzeciej części pracy miały na celu przedstawienie wytycznych i założeń wynikających z art. 153 Konstytucji, określającego instytucję służby cywilnej. Artykuł 153 Konstytucji („w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”) stanowi przejaw tzw. konstytucjonalizacji służby cywilnej. Jest to – jak słusznie zwraca uwagę b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego M. Safjan – „(...) całkowicie nowy element w ukształtowaniu koncepcji władzy wykonawczej w Polsce”<sup>1</sup>.

Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania Konstytucji obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad oraz norm, a więc maksymalne urzeczywistnienie treści norm i instytucji oraz wartości, które wyrażają<sup>2</sup>. W literaturze podkreśla się, że zasadami prawa są te normy, które należą do systemu prawa i które odróżniają się od pozostałych szczególną doniosłością, pozwalającą uznać je za wyjątkowo ważne<sup>3</sup>. Normy te muszą zatem posiadać charakter zasadniczy. Przemawiać za tym zaś mają, zdaniem K. Opalka i J. Wróblewskiego<sup>4</sup>, następujące kryteria: kryterium hierarchicznej nadrzędności, kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm, kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę oraz kryterium funkcjonalne, tj. doniosłości społecznej danej normy. Jak słusznie stwierdza M. Zieliński<sup>5</sup>, treść norm zawartych w ustawie zasadniczej i jej miejsce w systemie prawa przesądzają o ich traktowaniu jako zasad w stosunku do norm zawartych w ustawach zwykłych.

---

<sup>1</sup> Por. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa–Florence 2007, s. 20.

<sup>2</sup> Szerzej P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 68 i n.

<sup>3</sup> Por. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 42, s. 18–20; zob. także: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 104; podobnie A. Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP* [w:] A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 319–329.

<sup>4</sup> Por. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92 i n.

<sup>5</sup> Por. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 64.

Ustawodawca zwykły zatem powinien – poprzez wprowadzenie odpowiednich stabilnych mechanizmów prawnych – zagwarantować realizację w najwyższym możliwym stopniu postanowień ustawy zasadniczej.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do zasad: nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup>, jak i w piśmiennictwie<sup>7</sup> zasada nadrzędności Konstytucji ma charakter zasady ustrojowej i jest bezpośrednio związana z koncepcją demokratycznego państwa prawa. Wynika z niej pierwszeństwo Konstytucji nad ustawą. Oznacza bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją i bezwzględny nakaz stanowienia prawa z nią zgodnego<sup>8</sup>. Nadrzędna pozycja Konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza z jednej strony fundamentalny zakaz nałożony na ustawodawcę zwykłego wydawania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją, z drugiej zaś nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających postanowienia Konstytucji, kiedy jest to konieczne do realizacji jej norm<sup>9</sup>. W celu zapewnienia prymatu ustawy zasadniczej nad innymi aktami normatywnymi, a poprzez to realizacji wartości i zasad z niej wynikających wprowadzono gwarancje instytucjonalne, w szczególności funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Najwyższa moc prawna Konstytucji w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucyjnymi. Konstytucja jest zatem podstawą kompetencyjną dla całego porządku prawnego, a jej najwyższa moc prawna ma aspekt kreacyjny i derogacyjny<sup>10</sup>. W piśmiennictwie<sup>11</sup> utrwalił się pogląd, że zasada nadrzędności Konstytucji statuuje obowiązek realizacji wszelkich jej postanowień, tak aby przepisy aktów rangi ustawowej i podstawowej urzeczywistniały postanowienia ustawy zasadniczej w sposób możliwie najpełniejszy. Oznacza to, że zasadom prawnym wynikającym z Konstytucji przysługuje cecha szczególnej doniosłości, związana z ich hierarchiczną pozycją, nadrzędnością treściową, wyjątkową rolą w ramach jakiejś instytucji prawnej bądź doniosłością społeczną<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07 OTK ZU nr 6A/09, poz. 87.

<sup>7</sup> Szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Pojęcie i istota kontroli konstytucyjności* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 161; K. Działocha, *Uwagi do art. 8* [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 5. Warszawa 2007, s. 1 i n.

<sup>8</sup> Wystąpienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego na uroczystym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK w dniu 15 września 2010 r. w Warszawie, zamieszczone na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego – [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>9</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 60.

<sup>10</sup> Szerzej: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków 2003, s. 64 i n.; S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz stosowanie prawa do wymogów Konstytucji* [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 65 i n.

<sup>11</sup> Szerzej Z. Czeszejko-Sochacki, *Pojęcie i istota kontroli konstytucyjności*, s. 161.

<sup>12</sup> Zob. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, s. 61 i n.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki kluczowe znaczenie ma też zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w celu zagwarantowania ochrony praw i wolności<sup>13</sup>. Poczynione w tej części pracy rozważania będą szczególnie przydatne przy omawianiu problematyki zgodności ustawodawstwa zwykłego w zakresie organizacji służby cywilnej z konstytucyjnymi zasadami.

Zadanie określenia konstytucyjnych wytycznych w zakresie służby cywilnej nasycało wiele problemów, z uwagi na lakoniczność postanowień ustawy zasadniczej. W pracy przedstawiono zarówno stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jak i uwzględniono ugruntowane już w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności wyjaśnienia i zdefiniowania wymagały podstawowe zasady: zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej, czy pojęcia: administracji rządowej, urzędów administracji rządowej czy zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej.

Poczynione badania, jak i wyprowadzone na ich podstawie wnioski okazały się niezmiernie przydatne nie tylko dla podejmowanego w tej części pracy problemu badawczego, lecz także dla dalszych badań naukowych, szczególnie w kontekście analizy konstytucyjności rozwiązań prawnych w zakresie organizacji służby cywilnej, zawartych w poszczególnych ustawach o służbie cywilnej z lat: 1998, 2006, 2008.

W tej części pracy podjęto również badania mające na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy polska ustawa zasadnicza przesądziła o określonym modelu polskiej służby cywilnej, czy też może pozostawiła te kwestie do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłemu.

---

<sup>13</sup> Szerzej: P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji, normy samowymagalne w konstytucji* [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm w Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 125 i n.; zob. także: A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, nr 5, s. 3 i n.; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9, s. 4; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, nr 7, s. 3 i n.; M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 277 i n.

## 2. Próba wyprowadzenia znaczenia terminu „służba cywilna”

### 2.1. Uwagi wstępne

Problematyka służby cywilnej była przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 13 marca 1997 r. Pozytywną rekomendację otrzymała poprawka posła J. Rokity, dotycząca konstytucjonalizacji służby cywilnej, przyjęta w brzmieniu: „(...) w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”, oraz formuła: „Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”<sup>14</sup>. Poprawki te uchwalone zostały w drugim czytaniu w dniu 22 marca 1997 r.<sup>15</sup> Za wprowadzeniem na poziomie ustawy zasadniczej wytycznych w zakresie służby cywilnej przemawiała przede wszystkim troska ustrojodawcy o stabilne, sprawne i profesjonalne działanie struktur państwa, zaś wyszczególnienie zwierzchnictwa Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej miało na celu podkreślenie znaczenia służby cywilnej w realizacji władzy wykonawczej<sup>16</sup>.

### 2.2. Definicja terminu „służba cywilna”

Nie ulega żadnym wątpliwości, iż ustrojodawca przywiązywał ogromne znaczenie do kwestii profesjonalizacji administracji rządowej. Mogą o tym świadczyć

---

<sup>14</sup> Wnioskodawcą poprawki był poseł J. Rokita, Biuletyn KKZN nr XLV, Warszawa 1997, s. 8, poparł T. Mazowiecki, „Biuletyn KKZN” nr XLV, Warszawa 1997, s. 9.

<sup>15</sup> Por. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997, s. 112; także R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, „Biuletyn KKZN” nr XLV, Warszawa 2001, s. 302.

<sup>16</sup> Por. P. Sarnecki, „Biuletyn KKZN” nr XLV, Warszawa 1997, s. 10; W. Cimoszewicz, „Biuletyn KKZN” nr XLV, Warszawa 1997, s. 9.

postanowienia, zapisane już w samej preambule do obowiązującej ustawy zasadniczej, mające fundamentalne znaczenie dla rekrutacji w służbie publicznej. Znajduje to szczególne odzwierciedlenie w sformułowaniu, iż należy: „(...) działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Ponadto w art. 153 Konstytucji ustrojodawca określił fundamentalne elementy charakterystyczne dla służby cywilnej. Zgodnie z tym przepisem: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Wprawdzie postanowienia art. 153 Konstytucji lakonicznie określają ustrój służby cywilnej, to jednak – jak słusznie podkreśla P. Winczorek – pozwalają na wyprowadzenie podstawowych założeń w zakresie ograniczenia swobody ustawodawcy, w takich kwestiach jak status, organizacja czy rekrutacja do służby cywilnej<sup>17</sup>. Wskazane powyżej konstytucyjne zasady służby cywilnej umożliwiły doktrynie prawa wypracowanie pewnego syntetycznego ujęcia tego pojęcia. Nie jest możliwe ani celowe przedstawić wszystkie definicje określające pojęcie służby cywilnej. W piśmiennictwie spotkać można definicje służby cywilnej ujmowane z punktu widzenia zarówno nauk prawnych, jak i zarządzania.

Z konstytucyjnego punktu widzenia szczególnie przydatne wydaje się zaproponowane przez W. Sokolewicz ujęcie służby cywilnej, według którego: „(...) istota konstytucyjnych przepisów art. 153 sprowadza się do nałożenia przez ustrojodawcę na organy państwowe obowiązku powołania odrębnego korpusu służby cywilnej, działającego wyłącznie w obszarze urzędów administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów, mającego wedle ustawy zapewnić wykonywanie zadań w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralnie polityczny”<sup>18</sup>.

W katalogu wskazanych powyżej założeń służby cywilnej najważniejsze znaczenie przypisuje się zasadzie neutralności politycznej. Zwracają na to uwagę między innymi K. Działocha oraz A. Łukaszczyk – podkreślając, iż zasada ta: „(...) stanowi główne *ratio legis*” instytucji służby cywilnej<sup>19</sup>. Podobnie ujmuje to zagadnienie M. Kulesza i M. Niziołek, uzasadniając, iż fundamentalnym celem służby cywilnej jest „(...) zagwarantowanie profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej oraz przygotowanie ich do działania także w warunkach napięć

<sup>17</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 312; zob. też Z. Witkowski, J. Galster, B. Grobowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 376; także B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sejm. 2011, nr 4, s. 196 i n.

<sup>18</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciński (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

<sup>19</sup> Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie...*, s. 6.

politycznych (...). Dla realizacji tego celu konieczne jest zidentyfikowanie i odzielenie politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej w administracji publicznej przy równoczesnym stworzeniu regulacji prawnych sprzyjających temu, by działanie wykonawczej części administracji podporządkowane było realizacji interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym (...)”<sup>20</sup>.

Trafnie również przedstawia znaczenie służby cywilnej V. Turcey, przyrównując ją do „(...) maszyny, którą steruje rząd, albo (...) fortepianu, który pozostaje taki sam bez względu zarówno na osobę, która na nim gra, jak i wykonywany utwór”<sup>21</sup>.

Z administracyjnego punktu widzenia trafnie istotę służby cywilnej oddaje zbudowana przez M. Steca definicja, wedle której służba cywilna to pewien „(...) system wartości, zasad, instytucji i procedur, stworzony w celu wykonywania zadań państwa przez działający w jego strukturach korpus, składający się z urzędników administracji posiadających, z racji przynależności do tego korpusu, szczególny status prawny, określający ich prawa i obowiązki, warunki wstępowania do niego oraz rozwój ich zawodowej kariery”<sup>22</sup>. Tak więc służba cywilna działa na podstawie ustawy zasadniczej oraz aktów niższego rzędu, jako część aparatu państwowego w celu realizacji szczególnej misji publicznej<sup>23</sup>.

Warto odnotować również, wprawdzie dość uproszczoną, niemniej trafną definicję służby cywilnej, zaproponowaną przez H. Szewczyk, jako: „(...) określoną strukturę organizacyjną i tworzący ją korpus zatrudnionych członków wykonujących zadania państwa”<sup>24</sup>, a J. Gąciarz dodaje: „(...) niezależnie od zmienności politycznego zwierzchnictwa nad administracją”<sup>25</sup>.

Na koniec tych rozważań podjęto próbę zbudowania własnej definicji służby cywilnej. Jest to szczególny rodzaj służby publicznej, rozumiany jako złożony system rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych, mających na celu zapewnienie w urzędach administracji rządowej wykonywania zadań, w najwyższym możliwym stopniu, w sposób determinowany konstytucyjnie, tj. zawodowy, rze-

<sup>20</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 75.

<sup>21</sup> Por. V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie* [w:] *Służba cywilna a etyka*, Warszawa 1996, s. 45.

<sup>22</sup> Por. M. Stec, *Opinia o projektach ustaw: 1) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 595), 2) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 125 i 125 A)*, Biuro Analiz Sejmowych 2008, s. 3; podobnie ujmują służbę cywilną G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 12 oraz B. Kudrycka, *Neutralność polityczna...*, s. 17.

<sup>23</sup> Por. T. Mołdawa, *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problemy* [w:] *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, Warszawa 2004, Zeszyty Naukowe CSSTiRL, nr 8, s. 16 i n.

<sup>24</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 14.

<sup>25</sup> Por. J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2001, s. 167.

telny, bezstronny i politycznie neutralny przez powołany do tego odrębny, wyspecjalizowany korpus urzędniczy (korpus służby cywilnej).

Poczynione powyżej rozważania miały na celu ukazanie różnego podejścia i spojrzenia doktryny prawa odnośnie do interpretacji pojęcia służby cywilnej. Nie ulega żadnym wątpliwości, iż każde z przedstawionych koncepcji i poglądów oddaje w jakiejś mierze istotę tej instytucji.

Przywołane koncepcje stanowią równocześnie potwierdzenie, że wypracowanie jednej zamkniętej definicji służby cywilnej jest w teorii niezmiernie trudne, a w praktyce wydaje się zupełnie nieosiągalne. Dlatego też dla określenia znaczenia tego pojęcia doktryna posługuje się założeniami konstytucyjnymi zawartymi w art. 153 ustawy zasadniczej.

### 3. Konstytucyjne zasady (założenia) służby cywilnej

#### 3.1. Uwagi wstępne

Ustrojodawca w art. 153 Konstytucji posługuje się wyliczeniem zasad, przesądających o statusie służby cywilnej. Zgodnie z treścią tego artykułu „(...) w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej (...)”.

Celem tej części pracy było objaśnienie normatywnej treści zasad wynikających z art. 153 Konstytucji. Podkreślić należy, iż w tradycji polskiego konstytucjonalizmu zarówno instytucja służby cywilnej, jak i jej zasad (zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej) stanowi swoiste *novum*. Ustawa zasadnicza z 1997 r. – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – dokonuje tzw. konstytucjonalizacji służby cywilnej. Przyjęte rozwiązanie należy uznać niewątpliwie jako poprawne, bowiem wzmacnia gwarancję realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej na płaszczyźnie ustawodawstwa zwykłego. Jednak problem z tym, iż ustrojodawca posługuje się wyłącznie ogólnymi postanowieniami dotyczącymi instytucji służby cywilnej, pozostawiając ich uszczegółowienie doktrynie prawa i orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego.

#### 3.2. Zasada zawodowości

Pierwszym z wymienianych w ustawie zasadniczej atrybutem służby cywilnej jest zawodowość. W literaturze problematyka ta jest dość szeroko podejmowana. Przy czym, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, brak jest jednoznacznych wytycznych w tym zakresie.

Jedno nie ulega wątpliwości, skuteczna administracja wymaga efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi, tak aby zapewnić państwu i społeczeństwu



należyte wykonywanie powierzonych obowiązków<sup>26</sup>. Z tego też punktu widzenia szczególnie przydatne wydają się rozważania prowadzone przez J. Jagielskiego<sup>27</sup>. Jego zdaniem przez pojęcie zawodowości należy rozumieć, z jednej strony, „(...) odpowiedni poziom zawodowy, obejmujący przygotowanie merytoryczne pracowników i posiadanie przez nich kwalifikacji (...), z drugiej zaś zawiera w sobie aspekt szczególnej postawy członka tej służby, przejawiającej się w traktowaniu swoich działań, jako spełnienia powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowania lojalności wobec państwa i urzędu, gotowości do przedkładania w pewnych sytuacjach potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste”. Zatem współczesny urzędnik – jak słusznie podkreśla M. Weber – winien być „(...) odpowiednio do racjonalnej techniki nowoczesnego życia w coraz większym stopniu fachowo wyszkolony i wyspecjalizowany”<sup>28</sup>.

Za takim rozumieniem przemawia również stanowisko prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.<sup>29</sup> Trybunał Konstytucyjny przedstawił fundamentalne tezy dla organizacji korpusu służby cywilnej. Mając na względzie trwające permanentnie prace legislacyjne nad projektami zmian ustawy o służbie cywilnej, wydaje się uzasadnione odnieść się do wyroku o tak znaczącej wadze. W powyższym rozstrzygnięciu Trybunał doskonale zobrazował stan polskiej służby cywilnej, a jednocześnie przedstawił sposoby zapobiegania niepożądanym praktykom, godzącym w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego. Główne znaczenie tego wyroku przejawia się w tym, iż pomimo upływu już kilkunastu lat od jego wydania oraz bez względu na okoliczność, że od tego czasu ustawowa regulacja korpusu służby cywilnej ulegała przecież dwukrotnym zmianom w: 2006 i 2008 r. (co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części pracy), argumenty podnoszone przez Trybunał zachowały swoją aktualność<sup>30</sup>.

W przywołanym orzeczeniu Trybunał orzekł o niezgodności art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej<sup>31</sup> z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o służbie cywilnej na mocy art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>32</sup>. Zakwestionowany przez RPO przepis stanowił, iż „w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnio-

<sup>26</sup> Por. P.E. Drucker, *Mysli przewodnie Druckera*, Warszawa 2002, s. 85–86; także J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 195.

<sup>27</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 11.

<sup>28</sup> Por. M. Weber, *Gospodarka...*, s. 1039 i n.

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 94.

<sup>30</sup> Por. B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej...*, s. 200 i n.

<sup>31</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1800.

ne potrzebami urzędu, Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu mógł w każdym czasie obsadzić wolne stanowiska przez osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej”. Mowa tutaj szczególnie o tzw. wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, do których ustawodawca zalicza stanowiska: dyrektora departamentu i jego zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, dyrektora wydziału i jego zastępców w urzędzie wojewódzkim.

Trybunał Konstytucyjny w wymienionym wyżej wyroku przedstawił wykładnię terminu „zawodowy”, jako „(...) profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników, czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska posiadania pewnych kwalifikacji szczególnych”. Trybunał stwierdził, iż członkowie służby cywilnej „(...) powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe (...)”, zaś zagwarantowanie realizacji przepisów art. 153 ust. 1 Konstytucji RP „(...) wymaga zatem stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej (...)”<sup>33</sup>.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny zasadnie podzielił prezentowany w uzasadnieniu wniosku przez RPO pogląd, iż „(...) zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód (...)”. Teza ta stanowi o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej.

Kolejnym argumentem przemawiającym za zawodowym wykonywaniem zadań państwa jest zatrudnienie w służbie cywilnej na stałe, jako źródło utrzymania oraz miejsce pracy, gwarantujące osobom posiadającym odpowiednie kompetencje i kwalifikacje zawodowe możliwość realizacji swojej kariery. Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, Trybunał Konstytucyjny słusznie stanął na stanowisku, iż: „(...) przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu, lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stałe doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji”.

Podzielić należy prezentowaną również przez Trybunał tezę, iż: „(...) aby było to możliwe, konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń (...)”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>34</sup> Tamże.

W konkluzji swoich wywodów TK, przychylając się do wniosku RPO, stanął na stanowisku, iż art. 144a niewątpliwie zagraża upolitycznieniu administracji publicznej. Podniósł, że dopuszczenie wyjątków od zasad zawartych w ustawie o służbie cywilnej mogłoby stworzyć kolejną możliwość podważania założeń zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając pogląd o sprzeczności art. 144a u.s.c. z 1998 r. z Konstytucją, Trybunał odrzucił także podnoszone tezy o uzasadnionej konieczności wprowadzenia wyjątkowego trybu naboru, odbiegającego od standardów konstytucyjnych, zważywszy na narastające trudności kadrowe w administracji rządowej, stojąc na stanowisku, iż „(...) nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych”<sup>35</sup>.

Przedmiotowe orzeczenie obala również – zresztą bardzo słusznie – podnoszony przez rząd argument o przejściowym charakterze tej regulacji. Przyznanie racji tej tezie oznaczałoby akceptację instrumentu prawnego, godzącego w konstytucyjne mechanizmy zabezpieczające służbę cywilną. Utrzymanie w mocy tego przepisu byłoby równoznaczne z akceptacją pozamerytorycznego trybu naboru, a to z kolei prowadziłoby nieuchronnie do pozbawienia kontroli legalności stosowania kryteriów naboru do służby cywilnej.

Trybunał Konstytucyjny trafnie dostrzegł również, iż ustawa przewiduje już odstępstwa od generalnej zasady naboru i wprowadzenie kolejnych wyjątków byłoby podważeniem zasady profesjonalnego charakteru służby cywilnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o uprawnienie przysługujące Szefowi S.C., polegające na wyrażaniu zgody na dopuszczenie osób niebędących urzędnikami służby cywilnej do startu w konkursie na stanowisko, kiedy do pracy na tym określonym stanowisku wymagana jest specyficzna wiedza i umiejętności zawodowe. Wprowadzenie kolejnego wyjątku od wyjątków wydaje się rozwiązaniem niecelowym i sprzecznym z obowiązującym porządkiem prawnym<sup>36</sup>.

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące konstatacje.

Przedstawiona powyżej argumentacja Trybunału Konstytucyjnego – w moim przekonaniu – jest w pełni uzasadniona. Akceptacja art. 144a byłaby niczym innym jak stworzeniem furtki do tolerowania nietransparentnych zasad funkcjonowania służby cywilnej, a co za tym idzie, do sankcjonowania możliwości wprowadzania do służby cywilnej instrumentów prawnych, pozwalających na obchodzenie procedury konkursowej. Utrzymanie kwestionowanego artykułu przemawiałoby za tym, że Trybunał dopuszczałby zatrudnienie w służbie cywilnej w charakterze

---

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

zajęcia przejściowego, tymczasowego, co godziłoby w konstytucyjne zasady zawodowości<sup>37</sup>.

Z punktu widzenia interpretacji konstytucyjnej zasady zawodowości służby cywilnej główne tezy Trybunał Konstytucyjny przedstawił również w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r.<sup>38</sup> W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, w zakresie, w jakim dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił fundamentalną rolę korpusu służby cywilnej dla wykonywania zadań państwa. Jego zdaniem kształtowanie zasad wykonywania pracy w administracji publicznej musi uwzględniać status urzędników, którzy nie mogą być utożsamiani wyłącznie z sumą osób zapewniających organizacyjną obsługę władzy publicznej. Trybunał słusznie stwierdził, iż szczególne znaczenie służby cywilnej „(...) wiąże się z dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji publicznej, a tym samym powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, (...) zaś (...) wszelkie modyfikacje odnoszące się do statusu oraz zasad funkcjonowania służby cywilnej należy oceniać każdorazowo pod kątem możliwości realizacji zadań administracji w sposób determinowany konstytucyjnie”<sup>39</sup>.

Zatem konstytucyjnie determinowany status urzędników służby cywilnej wymaga szczególnej ochrony przejawiającej się między innymi potrzebą stworzenia im warunków do zawodowego wykonywania zadań<sup>40</sup>. Kierując się wytycznymi z art. 153 Konstytucji, Trybunał trafnie uznał, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy, w zakresie, w jakim dopuszczają wypowiedzenie stosunków pracy urzędnikom służby cywilnej, zatrudnionym na podstawie mianowania, prowadzą ostatecznie do pogorszenia ich statusu prawnego.

Podjmując rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie, Trybunał odwołał się do prezentowanych powyżej w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (K 9/02) tez, iż dla realizacji konstytucyjnej zasady zawodowości w szczególności „(...) konieczne

<sup>37</sup> Por. K. Koźmiński [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 632.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, seria A, nr 5, poz. 41, zamieszczony na stronie Trybunału Konstytucyjnego: <http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/rozprawy.htm>, sentencja wyroku została opublikowana w M.P. z dnia 21 lipca 2011 r. Nr 57, poz. 577; zob. też B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11)*, Prz. Sejm. 2012, nr 3, s. 216 i n.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 5A/41.

<sup>40</sup> Por. B. Przywora, *Równowaga finansów publicznych a racjonalizacja zatrudniania w administracji publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] M. Smaga, M. Winiarz (red.), *Dyscyplina finansów publicznych – stan obecny i kierunki zmian*, Kraków 2011, s. 161.

jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń (...)”<sup>41</sup>.

Podzielić należy prezentowane przez Trybunał stanowisko, iż zaskarżone przepisy nie zapewniają osiągnięcia deklarowanych w niej celów, bowiem proponowana „(...) nadmierna swoboda w zakresie ustalania kryteriów planowanych zwolnień związana jest z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy podstawowym problemem administracji rządowej jest obecnie zbyt duża liczba urzędników oraz związana z tym potrzeba redukcji zatrudnienia, czy też niewłaściwa alokacja urzędników w ramach administracji”.

W świetle powyższego zachodzi pytanie, jakie wytyczne wynikają dla ustawodawcy zwykłego z konstytucyjnej zasady zawodowości służby cywilnej?

Konstytucyjna zasada zawodowości nakłada na ustawodawcę zwykłego szczególny obowiązek wprowadzania stosownych kryteriów kwalifikacyjnych przy naborze na określone stanowiska w korpusie służby cywilnej, w tym w szczególności daleko idących wymagań na wyższe stanowiska kierownicze, a następnie weryfikowania posiadanej przez nich wiedzy w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych<sup>42</sup>.

Ponadto przy tworzeniu podstaw profesjonalizacji administracji – jak trafnie zauważa J. Itrich-Drabarek – poza szeroko rozumianymi zasadami prawa, kluczowe znaczenie odgrywają decyzje polityczne<sup>43</sup>. Oznacza to, że profesjonalizacja administracji jest „(...) o wiele szerszym zadaniem niż wdrożenie przepisów służby państwowej i przedstawienie udoskonaleń w zarządzaniu personelem”<sup>44</sup>.

### 3.3. Zasada rzetelności

Jedną z najważniejszych wartości każdej służby publicznej, na której opiera się sens jej funkcjonowania, jest rzetelność<sup>45</sup>. Stanowi uzasadnienie dla wielu wymogów, jest szczególnego rodzaju dobrowolnym zobowiązaniem<sup>46</sup>. Rzetelność w wykonywaniu zadań państwa należy pojmować szerzej aniżeli wyłącznie w kategoriach uczciwości w wywiązywaniu się z powierzonych zadań i obowiązków. Co więcej – jak słusznie podkreśla J. Jagielski – pojęcie to „(...) obejmuje także

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>42</sup> Por. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 15 i n.

<sup>43</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 196.

<sup>44</sup> Wytyczne wynikające z europejskich zasad dla administracji publicznej. Dokumenty SIGMY: Nr 27, SIGMA – OECD, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>, s. 22 i n.

<sup>45</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 193.

<sup>46</sup> Por. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994, s. 159 i n.

nałożony na urzędnika obowiązek sprawnego, terminowego i ekonomicznego działania przy wykonywaniu powierzonych mu funkcji oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi<sup>47</sup>.

Podkreślić należy, iż rzetelność stanowi podstawowe kryterium kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z treścią art. 203 Konstytucji, NIK dokonuje kontroli działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby proponowane rozumienie kryterium rzetelności odnieść na grunt służby cywilnej.

W piśmiennictwie podnosi się, że właśnie kryterium rzetelności jest „najmniej zobiektywizowane”, a więc niejednoznaczne, a co za tym idzie – podatne na różnego rodzaju interpretacje<sup>48</sup>. Obawy te podnoszono już przy opracowywaniu ustawy zasadniczej z 1997 r.<sup>49</sup> Część z ekspertów nawet domagała się wręcz rezygnacji z przyznania rzetelności kryterium rangi konstytucyjnej. Podkreślano, iż kryterium to mieści się w szerszym ujęciu legalności i jako swoista konkretyzacja legalności, a jednocześnie „(...) pozaprawny element kontroli powinna znaleźć podstawę co najwyżej w ustawie zwykłej (...)”<sup>50</sup>. Oznacza „zgodność słów wypowiedzianych i zapisywanych, czy też inaczej rejestrowanych ze stanem faktycznym”<sup>51</sup>, jak również „wykonywanie obowiązków kompetentnie, sprawnie, terminowo i w sposób ekonomicznie racjonalny”<sup>52</sup>. Zwracano również uwagę na aspekt „(...) należytego wypełniania obowiązków, dotrzymywania zobowiązań, zachowania godnego zaufania (...)”<sup>53</sup>.

W świetle przywołanych stanowisk doktryny można sformułować wniosek, iż nakazu rzetelności nie da się sprowadzić wyłącznie do postępowania sprawdzającego zgodność z prawem, ale konieczne staje się przy definiowaniu tego kryterium uwzględnienie również aspektu moralnego, na wzór rozwiązań zawartych w prawie cywilnym, na przykład należyta staranność<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*..., s. 11.

<sup>48</sup> Kryterium rzetelności jest jednym z podstawowym kryteriów kontroli administracji publicznej przez Najwyższą Izbę Kontroli, uwagi W. Sokolewicz zaawarte w komentarzu do art. 203 Konstytucji, s. 6.

<sup>49</sup> Np. W. Piotrowski, „Biuletyn KKZN” nr XXV, s. 43.

<sup>50</sup> Postulat za: I. Lipowicz, „Biuletyn KKZN” nr XXVI, s. 47; podobne stanowisko poseł A. Kwaśniewski, „Biuletyn KKZN” nr XXV, s. 43.

<sup>51</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji, s. 16.

<sup>52</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, dz. cyt., s. 124.

<sup>53</sup> Por. M. Niezgódka-Medkova, *Zadania i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli* [w:] E. Jarzecka-Siwik, T. Liszcz, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 35.

<sup>54</sup> Na takie szersze ujęcie rzetelności zwracają uwagę W. Sokolewicz, komentarz do art. 203 Konstytucji, s. 7; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997*,

Kryterium rzetelności znalazło także odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie w przywoływanym już powyżej wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.<sup>55</sup> W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał słusznie zajął stanowisko, iż funkcjonowanie w obrocie prawnym art. 144a u.s.c. z 1998 r., dopuszczającego kolejny wyjątek od zasady konkurencyjnego i otwartego naboru, zamiast prowadzić do pogłębienia rzetelności, zmierza nieuchronnie w kierunku polityzacji administracji publicznej.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki istotne znaczenie mają również postanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, stanowiące niejako dekalog dla członków służby cywilnej<sup>56</sup>. Przy czym zaznaczyć jednocześnie należy, że Konstytucji nie interpretuje się przez akty podkonstytucyjne. Postanowienia zawarte w kodeksie stanowią niejako, z jednej strony, uszczegółowienie konstytucyjnej zasady rzetelności, z drugiej zaś odpowiedź na podnoszone w doktrynie prawa postulaty, iż nakazu rzetelności nie da się wyłącznie sprowadzić do postępowania sprawdzającego zgodność z prawem, ale konieczne staje się przy definiowaniu tego kryterium uwzględnienie aspektu moralnego<sup>57</sup>. Szczęólnego zaś znaczenia nabierają unormowania zawarte w § 2 tego dokumentu, tworzące tym samym pewnego rodzaju elementarz zasad postępowania oraz drogowskaz i katalog etycznych zobowiązań dla członków korpusu. Z uwagi na ich kluczowe znaczenie dla podejmowanego tematu warto przywołać ich treść. Zgodnie z postanowieniami tego kodeksu członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie, a w szczególności:

- 1) pracuje sumiennie, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy i mając na względzie wnikliwe oraz rozważne wykonywanie powierzonych mu zadań;
- 2) jest twórczy w podejmowaniu zadań, a wyznaczone obowiązki realizuje aktywnie, z najlepszą wolą, nie ograniczając się jedynie do ich litery;
- 3) nie uchyla się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie; wie, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany;
- 4) w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami, jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;

---

Warszawa 2000, s. 261; problematykę tę podejmuje również J. Wojciechowski, „Biuletyn KKZN” nr XXVI, s. 48.

<sup>55</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>56</sup> Paragraf 2 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej ustanowiony zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683).

<sup>57</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 203 Konstytucji, s. 7; zob. też P. Winczorek, dz. cyt., s. 261; również J. Wojciechowski, „Biuletyn KKZN” nr XXVI, s. 48.

- 5) dotrzymuje zobowiązań, kierując się prawem i przewidzianym trybem działania;
- 6) racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznymi, z dbałością o nie i będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie;
- 7) jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników, gotów do wykonywania służbowych poleceń, mając przy tym na względzie, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;
- 8) wykazuje powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów i organów państwa;
- 9) rozumie i aprobuje fakt, iż podjęcie pracy w służbie publicznej oznacza zgodę na ograniczenie zasady poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego.

Analizując powyższe postulaty kodeksu, można dostrzec pewną prawidłowość, a mianowicie regulacje te korespondują z postanowieniami rozdziału II kodeksu pracy. W tym zakresie szczególnie zwrócić należy uwagę na dyspozycję art. 100 k.p., określającego obowiązki pracownika. Zgodnie z przywołanym przepisem pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę, a ponadto: przestrzegać czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy, przestrzegać regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku, przestrzegać przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych, dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, przestrzegać tajemnicy określonej w odrębnych przepisach, przestrzegać w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego.

W kontekście omawianego zagadnienia, niezmiernie istotne okazało się uwzględnienie aspektu etycznego. Należy zauważyć, że etyka w administracji stanowi pewien układ powinności moralnych, wyznaczający sposoby postępowania osób zatrudnionych w szeroko pojętej służbie publicznej, w tym zwłaszcza w służbie cywilnej<sup>58</sup>. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera zadanie podnoszenia poziomu moralnego urzędników. Zadanie to nazywane jest – jak podkreśla H. Szewczyk – „(...) etyczną profesjonalizacją urzędników, realizowaną za pomocą infrastruktury etycznej w administracji publicznej”<sup>59</sup>.

W świetle powyższego można postawić pytanie, co wynika dla ustawodawcy zwykłego z konstytucyjnej zasady rzetelności?

Zasada rzetelności nakłada na ustawodawcę zwykłego nakaz wprowadzania stosownych wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do korpusu służby cywil-

<sup>58</sup> Por. J. Kotapka, *Etyka w administracji publicznej (służbie publicznej)*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXVII, red. B. Banaszak, Wrocław 2005, s. 100.

<sup>59</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 19.



nej, a potem ustanawiania odpowiednich narzędzi umożliwiających sprawdzanie, w szczególności postawy etycznej, w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Nie ulega wątpliwości, iż wykonywanie przez urzędników powierzonych zadań wymaga od nich dbałości o wysoki poziom etyczny. Mając to na względzie, podzielić należy prezentowany przez M. Kotulskiego pogląd o konieczności weryfikacji postawy etycznej już na poziomie naboru do służby cywilnej<sup>60</sup>.

### 3.4. Zasada bezstronności

Bezstronność stanowi jeden ze standardów wykonywania zadań przez członków korpusu służby cywilnej. Interpretacja tego terminu napotyka wiele trudności, bowiem nie dość, że ustrojodawca nie definiuje tego pojęcia, to dodatkowo posługuje się w art. 153 Konstytucji terminem „bliskoznacznym” neutralności politycznej. Dlatego też przy określaniu zakresu tego pojęcia należy uporządkować siatkę terminologiczną. Wymaga to z kolei uwzględnienia z jednej strony znaczenia obu pojęć w języku naturalnym (potocznym), z drugiej jednak odwołania się do innych postanowień konstytucyjnych, jak i piśmiennictwa oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Termin „bezstronność” na gruncie języka naturalnego zdaje się mieć od dawna utarte znaczenie. Przez to pojęcie rozumie się „(...) postawę nieopowiadającą się za żadną stroną, osobę niebędącą stronnictwem, sprawiedliwą, obiektywną (...)”<sup>61</sup>. Wśród wyrazów bliskoznacznych obok słowa „bezstronny” wymienia się, oprócz wspomnianych już słów „obiektywny” i „sprawiedliwy”, także przymiotnik „neutralny”<sup>62</sup>. Bezstronność oznacza „(...) brak stronnictwa, brak uprzedzeń, obiektywizm”<sup>63</sup>.

Pojęcie bezstronności występuje także w innych przepisach konstytucyjnych aniżeli tylko w art. 153 Konstytucji. Artykuł 25 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że: „(...) władze publiczne zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych, i filozoficznych (...)”. Zgodnie z art. 45 Konstytucji: „(...) każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Konstytucyjny nakaz bezstronności członków korpusu służby cywilnej można wyprowadzić z naczelných zasad ustrojowych: dobra wspólnego (art. 1), demo-

<sup>60</sup> Postulat przywołuję za: M. Kotulski, *Etyka pracownika administracji samorządowej* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 159.

<sup>61</sup> Por. *Słownik języka polskiego* PWN, Warszawa 1969, s. 41.

<sup>62</sup> Por. *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, red. S. Skorupka, Warszawa 1993, s. 8.

<sup>63</sup> Por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. I, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 240.

kratycznego państwa prawnego (art. 2), równości (art. 32) czy dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach (art. 60)<sup>64</sup>.

Pojęcie bezstronności było również przedmiotem rozważań w piśmiennictwie. J. Rawls podkreśla, że termin bezstronność wywodzi się z dobrze urządzonego społeczeństwa „(...) jako sprawiedliwego systemu kooperacji między rozumnymi i racjonalnymi obywatelami traktowanymi jako wolni i równi”<sup>65</sup>.

We współczesnej doktrynie prawa podnosi się, że bezstronność to szczególny obowiązek urzędnika, polegający na obiektywnym postępowaniu przy wykonywaniu zadań, przestrzeganiu Konstytucji i innych przepisów prawa oraz traktowaniu ich jako podstawowych punktów odniesienia podczas wykonywania zadań oraz obowiązek godnego zachowania się w trakcie działalności zawodowej i poza nią<sup>66</sup>. Oznacza zatem „(...) niezależność członka korpusu służby cywilnej od wszelkich zewnętrznych i pozamerytorycznych, ale również własnych sympatii i preferencji”<sup>67</sup>.

Bezstronność ujmowana jest również jako „(...) sposób realizacji zadań, w którym jedynym, wyłącznym pryzmatem, przez który rozważa się sposób załatwienia sprawy, jest norma prawna, na podstawie której wydaje się decyzję, z uwzględnieniem zasady jednakowego traktowania podmiotów w sprawie i działania w sposób obiektywny (...)”<sup>68</sup>. Wynika z tego, że bezstronność zawiera w sobie przyzwolenie do ingerowania w sprawy innych podmiotów, ale tylko i wyłącznie – jak podkreśla R. Małajny – z zachowaniem równego dystansu i jednakowego traktowania<sup>69</sup>.

Zasada bezstronności znalazła również szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególny wyraz dał temu Trybunał w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r.<sup>70</sup> oraz w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r.<sup>71</sup> Zgodnie z przywołanym orzecznictwem, w celu wypełnienia dyspozycji art. 153 ust. 1 Konstytucji, na ustawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek wprowadzenia takich mechanizmów prawnych w zakresie doboru kandydatów do służby cywilnej oraz procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę, jednakże przy zachowaniu zasad dostępu do służby na jednakowych zasa-

<sup>64</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 40.

<sup>65</sup> Por. J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998, s. 157 i n.

<sup>66</sup> Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 12.

<sup>67</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji RP, s. 16.

<sup>68</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 40.

<sup>69</sup> Por. M.R. Małajny, *Neutralność a bezstronność organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 18 i n.

<sup>70</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

<sup>71</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.

dach (szerzej na ten temat przy analizie konstytucyjnej zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach).

Wymóg bezstronności znajduje również szczególny wyraz w ustawodawstwie zwykłym, a zwłaszcza na gruncie ustawy o służbie cywilnej. Aby urzeczywistnić ów konstytucyjny nakaz, ustawodawca wprowadził odrębny rozdział poświęcony obowiązkom członka korpusu służby cywilnej. Warto w tym miejscu przywołać zawartą w art. 78 ust. 1 u.s.c. z 2008 r. formułę, zgodnie z którą „(...) członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym”.

Z punktu widzenia interpretacji terminu bezstronności podstawowe znaczenie mają również postanowienia przywołanego już powyżej Kodeksu Etyki Służby Cywilnej<sup>72</sup>. Zgodnie z § 4 tego dokumentu: „(...) członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków, a w szczególności:

- 1) nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową;
- 4) w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmując żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności;
- 5) od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych;
- 6) nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesu;
- 7) szanuje prawo obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, dochowując przy tym tajemnicy ustawowo chronionej;
- 8) akceptuje ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniający go urząd (...)”<sup>73</sup>.

W świetle powyższych rozważań zachodzi pytanie, co wynika dla ustawodawcy z konstytucyjnej zasady bezstronności służby cywilnej?

Po pierwsze, zasada bezstronności nakłada na ustawodawcę obowiązek wprowadzania takich mechanizmów prawnych w zakresie doboru kandydatów do służby cywilnej oraz procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady

<sup>72</sup> § 2 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

<sup>73</sup> § 4 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń.

Po drugie, zasada bezstronności nakłada na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, aby stworzyć mechanizmy gwarancji tej bezstronności, na przykład wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności nielicującej z urzędem, ograniczenia prowadzenia działalności, ograniczenia możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia, zakazu pozostawania w służbowym podporządkowaniu krewnych i powinowatych urzędnika.

Po trzecie, zasada ta nakłada na członków korpusu służby cywilnej obowiązek kierowania się wyłącznie prawem, a nie regułami pochodzącymi z jakichkolwiek innych porządków normatywnych, tworzonych przez organizacje polityczne, religijne, zawodowe i społeczne.

Po czwarte, przedstawiony powyżej katalog zobowiązań nałożonych przez ustawodawcę na pracownika (urzędnika s.c.) stanowi pewien ideał i wzorzec postępowania. Jednak dla skuteczności realizacji tego wzorca niezbędne jest zaangażowanie pracownika w wykonywaną pracę. Tylko połączenie obu tych elementów może usprawnić działania administracji publicznej i przyczynić się do jej większej wydajności<sup>74</sup>.

### 3.5. Zasada neutralności politycznej

*Słownik języka polskiego PWN*<sup>75</sup> przypisuje pojęciu „neutralny” walor „zachowujący neutralność, niebiorący udziału w konflikcie, w sporze, niesklaniający się w żadną stronę, niezależny, bezstronny”, podmiot „niepodlegający niczyim wpływom; bezstronny, niezależny”<sup>76</sup>. Na gruncie relacji międzynarodowych neutralność oznacza „(...) nieuczestniczenie w wojnie prowadzonej przez inne państwa i nieudzielanie pomocy żadnej ze stron”<sup>77</sup>.

Pojęcie neutralności politycznej występuje, poza art. 153 Konstytucji, także w innych przepisach konstytucyjnych. Artykuł 26 ust. 2 Konstytucji zakłada, iż Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli. Pojęcie to zostało dookreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 marca 2000 r.<sup>78</sup> Trybunał wykreował znaczenie pojęcia neutralności. Podkreślił, że: „(...) neutralność polityczna

<sup>74</sup> Postulat za: B. Wagner, K.W. Baran, E. Chmielek-Łubińska, L. Mitrus, T. Nycz, A. Sobczyk, M. Wandzel (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2004, s. 405 i n.

<sup>75</sup> Por. *Słownik...*, s. 437.

<sup>76</sup> Por. *Uniwersalny słownik...*, s. 890.

<sup>77</sup> Por. G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1999, s. 146.

<sup>78</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 57.

jest następstwem tego, iż Siły Zbrojne – jako jedyna część struktury państwa – mają podstawową niezbywalną funkcję, jaką jest stanie na straży bezpieczeństwa zewnętrznego (...), a także (...) bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”. W tym zakresie pozycja Sił Zbrojnych jest nieporównywalna z pozycją innych struktur i organów państwa (np. Policji, czy innych, wyspecjalizowanych w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego służb).

W przedmiotowym wyroku, przedstawiając wytyczne w zakresie neutralności Sił Zbrojnych, Trybunał odniósł się jednocześnie do neutralności politycznej korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 153 Konstytucji. Słusznie stwierdził Trybunał, że oba pojęcia nie są w pełni tożsame. W przypadku neutralności Sił Zbrojnych chodzi o obowiązek „(...) kierowania się dobrem wspólnym wszystkich obywateli, nie zaś ich grup, wyrażającym się w zachowaniu niepodległego bytu państwowego, niepodzielności terytorium i nienaruszalności granic”. Wymaga to z kolei zbudowania struktury Sił Zbrojnych w taki sposób „(...) by uniemożliwiało to wpływ grupowych interesów obywateli na spełnianie funkcji obronnych, wszędzie tam, gdzie kolizja interesu wspólnego (bytu państwa) z interesem grupowym nie tylko istnieje, ale może potencjalnie powstać”. Stąd też wynika uzasadnienie dla wprowadzenia, w stosunku do żołnierzy zawodowych, o wiele dalej idących ograniczeń niż w stosunku do pozostałych służb publicznych. Takie stanowisko utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>79</sup>.

Zatem z dyspozycji art. 26 Konstytucji wynika – jak słusznie podkreślił Trybunał – „(...) że wszelkie istniejące ustawodawstwo krajowe, dotyczące działania związków zawodowych – może być odniesione do żołnierzy zawodowych tylko w zakresie, w jaki nie narusza neutralności Sił Zbrojnych oraz nie stanowi zagrożenia dla ich funkcji ochrony bytu niepodległego państwa”<sup>80</sup>. Dlatego też zasada neutralności Sił Zbrojnych implikuje „(...) wyłączenie funkcji *stricte* politycznych związków zawodowych w zakresie reprezentowania żołnierzy w stopniu o wiele większym niż np. w przypadku funkcjonariuszy wchodzących w skład korpusu służby cywilnej – mimo że również i w odniesieniu do tej służby Konstytucja wprowadza wymagania politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”<sup>81</sup>.

Zatem neutralność Sił Zbrojnych w sprawach politycznych (art. 26 ust. 2 Konstytucji) ma dwa aspekty. Z jednej strony, oznacza, że „(...) Siły Zbrojne nie mogą stanowić autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa, zdolnego do wywierania wpływu na decyzje polityczne konstytucyjnych organów państwa. Gwarancją tego jest cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi, zapewniająca podległość wojska konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej.

<sup>79</sup> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1997 r., K 24/96, OTK ZU 1997, nr 3, poz. 20; wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>80</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 57.

<sup>81</sup> Tamże.

Drugim aspektem politycznej neutralności Sił Zbrojnych jest wyłączenie tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych<sup>82</sup>. Z przywołanego powyżej orzecznictwa wynika wniosek, iż podstawowym *ratio legis* wprowadzenia nakazu neutralności politycznej w stosunku zarówno do żołnierzy zawodowych, jak i członków korpusu służby cywilnej było odpolitycznienie służb publicznych, aby uniemożliwić ich wykorzystywanie do rozstrzygania doraźnych sporów politycznych.

Za takim rozumieniem zasady neutralności politycznej przemawiają także tezy z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie profesjonalizacji urzędników państwowych. Fundamentalne tezy zawarł Trybunał zwłaszcza w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r.<sup>83</sup> W uzasadnieniu tego wyroku TK sformułował definicję apolityczności urzędników, rozumianą „(...) jako zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, jak również zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych własnymi przekonaniem politycznymi”. Instrumentem prawnym pozwalającym egzekwować apolityczność i bezstronność funkcjonariuszy publicznych jest instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Wyprowadzając wytyczne w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady neutralności politycznej, Trybunał wskazał na dwa aspekty.

Po pierwsze, zwrócił uwagę na kwestie wdrażania polityki rządu przez administrację oraz równego traktowania wszystkich obywateli. W zakresie aspektu pierwszego Trybunał Konstytucyjny podzielił prezentowane przez B. Kudrycką stanowisko, iż „(...) lojalni politycznie urzędnicy wdrażają program tych partii rządzących, które posiadają demokratyczną legitymację do sprawowania rządów”. Realizacja tego celu wymaga neutralności politycznej kadr<sup>84</sup>.

W kontekście wypełnienia drugiego z wymienionych wyżej warunków – zdaniem Trybunału – niezbędne jest, aby „(...) urzędnicy zachowali neutralność polityczną wobec nieformalnych, partyjnych nacisków polityków, wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania partii politycznych (...)”<sup>85</sup>. Trybunał w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku wskazał również, iż istota neutralności winna sprowadzać się zwłaszcza do tego, że „(...) urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi”.

W zakresie podejmowanej problematyki podstawowe znaczenie mają też tezy Trybunału Konstytucyjnego z wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r.<sup>86</sup> W wyroku tym Trybunał nie podzielił zarzutu o niezgodności art. 15 ust. 3 u.s.c. z 1998 r., rozumianego w ten sposób, że Prezes Rady Ministrów przy powoływaniu re-

<sup>82</sup> Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>83</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>84</sup> Por. B. Kudrycka, *Neutralność...*, s. 25.

<sup>85</sup> Tamże.

<sup>86</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4.

prezentantów klubów parlamentarnych do Rady Służby Cywilnej jest związany wskazaniem klubów parlamentarnych, z art. 10 i art. 153 Konstytucji. W opinii Trybunału, w artykule tym: „(...) wyrażony jest nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych (...)”. Zwłaszcza szczególnego znaczenia nabiera ta kwestia w przypadku rozbieżnych interesów ugrupowań politycznych. Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku stanął na stanowisku, że kwestionowany przepis: „(...) może służyć ułatwieniu wglądu w sprawy służby cywilnej politykom różnych opcji politycznych (...)”, jak również „(...) zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania w służbie cywilnej (...)”. Taka argumentacja Trybunału oparta została na wykładni art. 153 ust. 1, z którego absolutnie „(...) nie wynika wyłączenie polityków od kształtowania ram organizacyjnych, kontroli i oceny służby cywilnej”, co jednoznacznie ma przemawiać za konstytucyjnością badanego przepisu<sup>87</sup>.

Z punktu widzenia tematu pracy podstawowe tezy zawarł również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. W uzasadnieniu przywołanego wyroku Trybunał stwierdził, iż neutralność polityczna to: „(...) brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej”. Jak słusznie wywodzi dalej Trybunał, dla realizacji tego konstytucyjnego nakazu niezbędne jest: „(...) takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę (...)”. Zadaniem ustawodawcy jest zatem stworzenie takich konstrukcji i narzędzi prawnych, aby zapewnić wolność „(...) od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki, czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”.

Wychodząc z tego właśnie założenia, ustawodawca powinien poprzez wprowadzenie odpowiednich, stabilnych mechanizmów prawnych zagwarantować przejrzyste zasady funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zdaniem Trybunału „(...) jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze, w stworzony, spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby”<sup>88</sup>.

W świetle powyższych analiz można postawić za W. Sokolewiczem pytanie, czy „(...) służba cywilna mająca działać w sposób politycznie neutralny jest wedle założeń i regulacji prawnych szczelnie odgrodzona od polityki, konsekwentnie rozbudowanym systemem zapór?”<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Szerzej B. Przywora, *Konstytucyjna zasada neutralności politycznej urzędników służby cywilnej* [w:] E. Jasiuk (red.), *Jakość działania administracji, a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne*, Radom 2012, s. 187 i n.

<sup>88</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>89</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji RP, s. 19.

Odpowiedzi na tak postawione pytanie należy poszukiwać w przywoływanym powyżej katalogu zakazów i obowiązków członków korpusu służby cywilnej. Postulat neutralności politycznej jest adresowany w szczególności do członków korpusu służby cywilnej, wykonujących zadania państwa. Warto w tym miejscu przywołać tezę z wyroku TK w sprawie K. 3/99: „(...) iż udział w gremiach opiniotawczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, nie jest zatrudnieniem w administracji, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami (...)”<sup>90</sup>.

Z powyższego wynika, że politycy nie są wyłączeni od kształtowania ram organizacyjnych kontroli i oceny rozwiązań w zakresie służby cywilnej. Trybunał zatem dopuścił ich udział w składzie Rady Służby Cywilnej.

Odmiennego zdania jest W. Sokolewicz, który podkreśla, iż każdorazowy prezes RM, będący jednocześnie z jednej strony politykiem, z drugiej zaś zwierzchnikiem korpusu, nie daje gwarancji nakazanej konstytucyjnie neutralności politycznej korpusu<sup>91</sup>. Analogicznie W. Sokolewicz odnosi się do kwestii uczestnictwa posłów i senatorów w składzie Rady Służby Cywilnej. Podkreśla, iż wprawdzie udział posła w tym gremium nie jest traktowany w kategoriach zatrudnienia w administracji rządowej, a przez to należy rozumieć, że nie jest objęty zakazem łączenia mandatu posła z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 ust. 1), to jednak uwzględniając okoliczność, że korpus służby cywilnej niewątpliwie stanowi element tej właśnie części administracji, a co za tym idzie zgodnie z Konstytucją podlega kontroli sejmowej (art. 95), udział posłów w składzie Rady S.C. wydaje się co najmniej niewskazany, jeżeli nawet byłby zgodny z obowiązującym prawem<sup>92</sup>.

Neutralny politycznie korpus służby cywilnej – na co słusznie zwraca uwagę B. Kudrycka – niewątpliwie stanowi jedną z gwarancji ochrony interesu publicznego, a tym samym realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>93</sup>. Do mechanizmów pozwalających zapewnić te konstytucyjne cele należy zaliczyć konstytucyjny zakaz łączenia mandatu posła (senatora) ze stanowiskiem urzędnika służby cywilnej. Do katalogu instrumentów służących realizacji zasady neutralności politycznej należą również zasady otwartości i konkurencyjności naboru kandydatów do k.s.c. Można również wymienić system zakazów, skierowanych do

<sup>90</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>91</sup> Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 20.

<sup>92</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji RP, s. 10; problematykę tę podejmuje również I. Galińska-Raczy, *Czy poseł może być członkiem Rady Służby Cywilnej, nie pobierając z tego tytułu wynagrodzenia ani diety?* oraz P. Sarnecki, *Czy poseł może łączyć mandat ze stanowiskiem członka Rady Służby Cywilnej*, „Biuletyn BSE” 1997, nr 4, s. 104–111.

<sup>93</sup> Por. B. Kudrycka, *Neutralność...*, s. 86.



członków k.s.c., między innymi kierowania się interesem grupowym, publicznego manifestowania swoich poglądów politycznych, przynależności do partii politycznych, łączenia pracy z piastowaniem mandatu radnego (szerzej w czwartej części rozprawy)<sup>94</sup>.

W doktrynie prawa podkreśla się, że neutralność „zakłada obojętność wobec danego konfliktu i niefaworyzowanie żadnej ze stron (...)”<sup>95</sup>. Dlatego też słusznie podnosi W. Skrzydło, iż najważniejszym uzasadnieniem dla wprowadzenia do ustawy zasadniczej postanowień dotyczących służby cywilnej (art. 153) była oczywista potrzeba zagwarantowania zespołu apolitycznych, wysoko wykwalifikowanych, a jednocześnie niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur, zdolnych zapewnić ciągłość działania aparatu państwowego<sup>96</sup>. Apolityczność oznacza zatem, że urzędnik nie może kierować się w swoim działaniu przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi. Wprost przeciwnie, jego postawa i działanie winny być „(...) zobiektywizowane i zdystansowane”<sup>97</sup>.

Zgodzić się należy z prezentowanym przez J. Itrich-Darabek stanowiskiem, że: „(...) uniezależnienie służby cywilnej od polityki ma miejsce wówczas, gdy stanowiska polityczne są jednoznacznie wskazane, publicznie znane i zdecydowanie oddzielone od stanowisk urzędniczych, które winny być obsadzane wyłącznie w drodze konkursów”<sup>98</sup>.

W świetle powyższych rozważań zachodzi pytanie, co wynika dla ustawodawcy zwykłego z konstytucyjnej zasady neutralności politycznej?

Po pierwsze, we współczesnym świecie wpływ polityki na administrację staje się coraz bardziej wyraźny, bowiem urzędnicy służby cywilnej, realizując powierzone zadania, niejednokrotnie zmuszeni są współdziałać z politykami<sup>99</sup>. Dlatego też szczególnie należy docenić podniesienie zasady neutralności politycznej do rangi zasady konstytucyjnej<sup>100</sup>. Jest to więc najwyższa z możliwych ochrona przestrzegania tej zasady. Każda jej zmiana bowiem wymaga konieczności zmiany Konstytucji<sup>101</sup>.

<sup>94</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji RP, s. 18; także J. Jagielski, *Przepisy ogólne* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 12.

<sup>95</sup> Por. T. Pietrzykowski, Z. Tobor, *Postulat neutralności w porządku prawnym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 180.

<sup>96</sup> Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 160; podobne stanowisko K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006, z. 11, s. 6.

<sup>97</sup> Por. Z. Cieślak, J. Jagielski, *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995, s. 74.

<sup>98</sup> Por. J. Itrich-Darabek, *Uwarunkowania...*, s. 241.

<sup>99</sup> Por. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 384 i n.

<sup>100</sup> Por. J. Itrich-Darabek, *Uwarunkowania...*, s. 229.

<sup>101</sup> Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 160.

Po drugie, zatem zasada neutralności politycznej nakłada na szeroko rozumiane władze publiczne obowiązek odpowiedniego ukształtowania organów funkcjonujących w służbie cywilnej, tak aby wyeliminować oddziaływanie o charakterze politycznym i zagwarantować prawidłowe wykonywanie zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów<sup>102</sup>. Oznacza to, że neutralność powinna być traktowana w kategoriach wartości systemowych, decydujących o państwie prawa, a przy takim założeniu doskonale wpisuje się ona w system wartości stanowiących podstawę demokracji<sup>103</sup>.

### 3.6. Refleksje końcowe

W świetle poczynionych powyżej rozważań nasuwa się pytanie, jaki jest status normatywny wymienionych w art. 153 ust. 1 Konstytucji zasad oraz co z nich wynika dla ustawodawcy zwykłego?

Wymienione w art. 153 ust. 1 Konstytucji zasady: zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności stanowią zakazy i nakazy dla ustawodawcy zwykłego w zakresie kształtowania szczegółowych, zinstytucjonalizowanych rozwiązań w zakresie służby cywilnej. Nie ulega wątpliwości, iż umieszczenie w ustawie zasadniczej katalogu zasad służby cywilnej wzmacnia gwarancję ich realizacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego, wymuszając wdrożenie określonych standardów oraz instrumentów prawnych, pozwalających na sprawne zarządzanie państwem.

Podsumowując tę część rozważań, można postawić pytanie, czy katalog wskazanych w art. 153 zasad jest wyczerpujący?

Pytanie to może się nasuwać między innymi w związku z pominięciem przez ustrojodawcę w przywołanym powyżej artykule kryterium legalności – nakazu kierowania się przez członków korpusu służby cywilnej przede wszystkim prawem, a nie regułami pochodzącymi z jakichkolwiek innych porządków normatywnych, tworzonych przez organizacje polityczne, zawodowe i społeczne<sup>104</sup>. Zdaniem W. Sokolewicz, argumentem przemawiającym za wprowadzeniem zasady legalności do art. 153 Konstytucji jest okoliczność, iż kryterium to, jako jedyne spośród wszystkich kryteriów, jest „(...) wystarczająco zobiektywizowane, a przez to w miarę precyzyjne i uniezależniające od subiektywnych dowolności”<sup>105</sup>. Wydaje się jednak, że racjonalny ustawodawca kierował się w tym przypadku ogólnie

<sup>102</sup> Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, ZU 2003, nr 8A, poz. 86.

<sup>103</sup> Por. szerzej B. Przywora, *Konstytucyjna zasada neutralności politycznej...*, s. 192.

<sup>104</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 Konstytucji, s. 15.

<sup>105</sup> Cyt. za: W. Sokolewiczem, komentarz do art. 203 Konstytucji, s. 4.

przyjmowaną zasadą, iż ów „nakaz kierowania się prawem” wynika *expressis verbis* z naczelných zasadach konstytucyjnych: zarówno z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2), jak i wynikającej z niej zasady praworządności działania organów władzy publicznej (art. 7).

Cele wymienione w art. 153 Konstytucji – na co trafnie zwraca uwagę M. Stec – z jednej strony wprowadzicie tworzą pewien system nakazów (założeń ustrojowych), z drugiej jednak „(...) ograniczają wszakże swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej”<sup>106</sup>. Dla zobrazowania doniosłości problematyki celów korpusu służby cywilnej szczególnie przydatne wydają się wytyczne wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r.<sup>107</sup>, iż „(...) najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej (...) zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz można powiedzieć, przewidywalność działania aparatu państwowego”. Spełnienie wszystkich nakazów z art. 153 ust. 1 Konstytucji – jak słusznie stwierdził w konkluzji Trybunał – umożliwi „(...) dokonanie obiektywnej i przejrzystej oceny oraz sprawdzenia kwalifikacji merytorycznych kandydatów na określone stanowisko, czemu mają służyć przewidziane w ustawie procedury służby przygotowawczej, kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i postępowanie kwalifikacyjne w wypadku osób pretendujących do mianowania w służbie cywilnej”<sup>108</sup>.

W szczególny sposób podkreślić należy również tezy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące dookreślenia znaczenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej. Odnosząc się z poziomu ustawy zasadniczej do zagadnienia służby cywilnej Trybunał wykreował wykładnię art. 153 Konstytucji – „(...) będącego formą konstytucjonalizacji służby cywilnej, która musiała być respektowana przez kolejnych projektodawców zmian ustawowych w organizacji korpusu służby cywilnej (...)”<sup>109</sup>. Tym samym Trybunał niejako włączył się w proces kształtowania debaty publicznej w zakresie dalszego rozwoju służby cywilnej<sup>110</sup>. Dzięki temu debata publiczna jest pełniejsza i bogatsza o wytyczne i wskazówki dla ustawodawcy zwykłego, a przez to nabrała dodatkowego wymiaru.

<sup>106</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 3.

<sup>107</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

<sup>108</sup> Tamże.

<sup>109</sup> Por. W. Drobny, *Glosa do wyroku z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, Lex/el 2010*, s. 1; także Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 376 i n.

<sup>110</sup> Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 182.

Podzielić należy pogląd K. Szczerskiego, że aktualnie administracja ma do spełnienia wiele naczelných wyzwań współczesnego „dobrego rządu”. Wymienia wśród nich między innymi: umiejętność współpracy pomiędzy administracją publiczną a „otoczeniem gospodarczym i obywatelskim” w celu osiągnięcia tzw. modelu obywatelskiego współadministrowania, dążenie do „modernizacji w zakresie instrumentów działania”, potrzebę wprowadzenia mechanizmów zwiększających elastyczność zarządzania w strukturach administracyjnych<sup>111</sup>. Przejawiać się to winno w wysokiej jakości świadczonych przez administrację usług, a nie w „wysokiej stabilności i rutynie” członków korpusu służby cywilnej. Tylko bowiem profesjonalnie przygotowana służba cywilna, rzetelna, bezstronna, a przede wszystkim politycznie neutralna może być jednym z gwarantów ochrony interesu publicznego<sup>112</sup>.

W świetle poczynionych rozważań można sformułować wniosek, że pełna realizacja konstytucyjnych celów służby cywilnej będzie możliwa dopiero wówczas, kiedy władza państwowa będzie władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa oraz kiedy członkowie korpusu służby cywilnej będą kierowali się konstytucyjnymi wytycznymi zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności oraz gdy będą traktowali pracę jako służbę publiczną, mając zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej i jej ustrój demokratyczny<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Por. K. Szczerski, *Opinia do projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki 125, 125A, 595)*, Biuro Analiz Sejmowych, Opinia zlecona, Warszawa, 4 września 2008, s. 4, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

<sup>112</sup> Por. B. Kudrycka, *Neutralność...*, s. 86.

<sup>113</sup> § 1 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

## 4. Zasada funkcjonowania korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej

### 4.1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego rozdziału jest zakreslenie granic prawnych funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Wprowadzenie tych uwag ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia dalszych rozważań podejmowanych w pracy. Pozwoli bowiem odczytać sens konstytucyjnego przepisu art. 153 („w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”), dającego formalną podstawę do powołania korpusu urzędniczego. W ramach tego tematu podjęte zostaną rozważania w kierunku wyjaśnienia konstytucyjnego pojęcia „urzędy administracji rządowej”, w których to właśnie urzędach przewidziano funkcjonowanie korpusu służby cywilnej.

Nie ulega wątpliwości, iż w celu realizacji zadań państwa powoływane są różne kategorie pracowników: począwszy od stanowisk *stricte* politycznych (premier, ministrowie, wojewodowie itp.), w przypadku których częstotliwość zmian jest wprost uzależniona od układu sił politycznych, aż po stanowiska merytoryczne, których częsta zmiana nie tylko zakłóca działalność służb, ale, co gorsza, nieuchronnie może prowadzić do destabilizacji państwa<sup>114</sup>. Dlatego też wydaje się, iż właśnie troska o stabilność i sprawne zarządzanie państwem legła u podstaw powołania korpusu służby cywilnej.

Użycie przez ustrojodawcę terminu „korpus” – jak trafnie akcentuje M. Stec – nie było rozwiązaniem przypadkowym i niezamierzonym<sup>115</sup>. Wprost przeciwnie. Wydaje się, iż poprzez taką konstrukcję ustawodawca konstytucyjny nawiązał do funkcjonującego powszechnie w języku polskim rozumienia tego pojęcia<sup>116</sup>:

---

<sup>114</sup> Por. W. Skrzydło, komentarz do art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. IV, Kraków 2002.

<sup>115</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 4.

<sup>116</sup> Tamże.

szczególnego statusu zawodowego (korpus oficerski, dyplomatyczny, konsularny itp.) oraz specyficznej struktury organizacyjnej występującej w szeregach wojskowych (wyższy związek taktyczny) mogącej działać samodzielnie.

Ustawa zasadnicza pozwala tylko na wyprowadzenie podstawowych zasad co do ram prawnych funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Z art. 153 Konstytucji jednoznacznie można odczytać, iż korpus powołuje się wyłącznie w urzędach administracji rządowej. Kierując się wymienionymi wyżej wytycznymi, można wyprowadzić wprowadzić uproszczoną, ale wystarczającą dla przedstawienia istoty problemu, definicję korpusu, rozumianego jako ogół osób zatrudnionych w urzędach administracji rządowej na stanowiskach merytorycznych<sup>117</sup>.

Zakreślenie przez ustawodawcę konstytucyjnego linii demarkacyjnej funkcjonowania korpusu wymusza na ustawodawcy zwykłym uwzględnienie tych odrębności przy regulacji statusu prawnego tej szczególnej grupy zawodowej. Na tym polu właśnie – na co słusznie zwraca uwagę W. Sokolewicz – pojawia się niezmiernie istotny problem dla ustawodawcy zwykłego, aby uwzględnić te odrębności: „(...) w taki sposób, by nie stworzyć – choćby tylko pozornie – elitarnej kasty, odgradzonej ścianą niechęci od pozostałego społeczeństwa, kasty, dla której uczestnictwo w sprawowaniu byłoby celem samym dla siebie”<sup>118</sup>. Zatem podstawowym założeniem jest, aby zapobiec, żeby „państwa partyjnego” (*Parteienstaat*), władanego przez partie polityczne, nie zastąpiło „państwo urzędnicze” (*Beamtenstaat*)<sup>119</sup>.

Z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad służby cywilnej niebagatelne znaczenie ma również wzmocnienie związku między przynależnością do korpusu a pracą w konkretnym urzędzie. Mając to właśnie na względzie, prawodawca w ustawie zasadniczej z 1997 r., projektując założenia konstytucyjne służby cywilnej, bogaty już w pierwsze doświadczenia wyniesione z funkcjonowania ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., kierował się odmiennymi zasadami aniżeli ustawodawca zwykły. Warto zaznaczyć, iż wymieniona pragmatyka z 1996 r. przygotowywana była w warunkach braku wypowiedzi ustrojodawcy odnośnie do zasad służby cywilnej. W myśl tej ustawy, w skład korpusu wchodził tylko urzędnicy mianowani. Oznaczało to – jak szybko pokazała praktyka stosowania ustawy – że urzędnik był przede wszystkim członkiem korpusu, a dopiero w dalszej kolejności pracownikiem urzędu, do którego został wyznaczony. W tym znaczeniu związek między przynależnością do korpusu a zatrudnieniem w urzędzie był co najmniej rozluźniony. Poprzez wpisanie do art. 153 ustawy Konstytucji konstrukcji prawnej formuły „w urzędach administracji rządowej” ustrojodawca tym samym chciał – co trafnie akcentuje W. Sokolewicz – „(...) zasugerować silniejszy, niż przewidy-

<sup>117</sup> Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 3.

<sup>118</sup> Tamże.

<sup>119</sup> Tamże.

wała to u.s.c. z 1996 r. związek między korpusem a zatrudnieniem”<sup>120</sup>. Podkreślić na koniec należy, że ustawodawca zwykły w kolejnej już ustawie o służbie cywilnej z 1998 r. właściwie odczytał intencję ustrojodawcy.

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące interpretacji pojęcia korpusu służby cywilnej stanowią podstawę do podjęcia kolejnych badań mających na celu zakreslenie ram prawnych służby cywilnej. W tym zakresie opatrzenia komentarzem wymaga konstytucyjne pojęcie „urzędy administracji rządowej”. W języku potocznym przez to pojęcie rozumie się stanowisko zajmowane przez urzędnika administracji publicznej. W tym znaczeniu – jak zwraca na to uwagę J. Zimmermann – mówi się o urzędzie ministra, urzędzie dziekana czy urzędzie wójta gminy<sup>121</sup>. O urzędzie mówi się również jako o instytucji, na przykład urząd pocztowy. Pojęcie to może być również pojmowane jako katalog kompetencji przydzielonych danemu podmiotowi. W tym znaczeniu używa się sformułowania „sprawować urząd”, na przykład wojewody.

W świetle powyższych ustaleń można za J. Zimmermannem zaproponować następującą definicję urzędu, rozumianego jako „(...) zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań (...)”<sup>122</sup>. Taka konstrukcja umożliwia z jednej strony odróżnienie urzędu od organu administracji publicznej, z drugiej jednak określa wyraźnie ważną część aparatu administracyjnego, na przykład komenda policji, urząd wojewódzki czy ministerstwo. Urząd nie ma własnych kompetencji i zadań. Działa w ramach właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej organu, przy którym został ustanowiony<sup>123</sup>.

Zaszeregowanie korpusu służby cywilnej w rozdziale VI poświęconym „Radzie Ministrów i administracji rządowej” przemawia jednoznacznie za jego umiejscowieniem w ramach władzy wykonawczej trójpodziału władzy. Zgodnie z treścią art. 153 Konstytucji zakres działania korpusu służby cywilnej obejmuje urzędy administracji rządowej. W ustawie zasadniczej brak jest jednak legalnej definicji terminu „urzędy administracji rządowej”<sup>124</sup>. Nieprecyzyjność art. 153 Konstytucji uprawnia do postawienia problemu badawczego, czy z dyspozycji tego przepisu wynika zakaz zawężania, ewentualnie rozszerzania zakresu podmiotowego działania służby cywilnej?

Otwarte pozostaje także pytanie, czy korpus służby cywilnej ma obligatoryjnie funkcjonować we wszystkich urzędach administracji rządowej?

<sup>120</sup> Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 6.

<sup>121</sup> Por. J. Zimmermann, dz. cyt., s. 106.

<sup>122</sup> Tamże.

<sup>123</sup> Por. J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 245 i n.; zob. także W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 5.

<sup>124</sup> Por. Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński (red.), *Prawo konstytucyjne...*, s. 376 i n.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania wymaga zdefiniowania pojęcia administracji rządowej. W tym zakresie niezbędne staje się odwołanie zarówno do doktryny prawa, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

## 4.2. Uwagi ogólne w zakresie pojęcia administracji publicznej

Pojęcie administracji rządowej zawiera się w szerszym pojęciu administracji publicznej. Wywodzi się od łacińskiego czasownika *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować). Wraz z używanym przedrostkiem „ad” – jak słusznie na to zwraca uwagę M. Zimmermann – nadaje temu „(...) działaniu cechę działania celowego, to synonim służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządzania lub organizowania, dla osiągnięcia ustalonego celu”<sup>125</sup>. Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, iż administracja publiczna oznacza pewną służbę, czy ujmując szerzej, działalność wykonawczą (ang. *service or executive activity*), realizowaną na rzecz kogoś czy czegoś ważniejszego<sup>126</sup>. W odniesieniu do administracji chodzi o służbę na rzecz władzy politycznej, reprezentującej wspólnotę, czyli ogólnie rzecz biorąc służbę na rzecz dobra wspólnego<sup>127</sup>.

## 4.3. Próba sformułowania definicji administracji rządowej

Wejście w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. uporządkowało – przynajmniej na poziomie konstytucyjnym – stan prawny, rozróżniając poszczególne rodzaje administracji publicznej<sup>128</sup>. Ustrojodawca w tym zakresie sformułował odrębne rozdziały: jeden poświęcony „Radzie Ministrów i administracji rządowej” (rozdział VI) i drugi „Samorząd terytorialny” (rozdział VII).

Do katalogu najważniejszych postanowień w zakresie administracji rządowej, związanych z tematem rozprawy zaliczyć należy następujące zasady:

- 1) Rada Ministrów kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3);
- 2) Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 7);

<sup>125</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 25.

<sup>126</sup> Por. J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 2.

<sup>127</sup> Tamże.

<sup>128</sup> Szerzej na ten temat H. Izdebski, *Mała Konstytucja a reforma administracji publicznej* [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwizdźowi*, „Studia Iuridica” 1995, vol. 28, s. 60; także M. Kulesza, *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście postanowień „Małej konstytucji”*; por. również J. Łętowski, *Administracja w „Małej Konstytucji”* [w:] „Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993, s. 162–163.



- 3) w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej;
- 4) Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem pracowników służby cywilnej (art. 153 ust. 2);
- 5) ministrowie kierują działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów i z tego tytułu mogą wydawać rozporządzenia (art. 149);
- 6) mandatu posła nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 ust. 1);
- 7) Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność administracji rządowej oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 203 ust. 1).

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki główne znaczenie miały ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 r.<sup>129</sup> Celem tego posiedzenia było sformułowanie definicji administracji rządowej. Ustalono wówczas, że przez to pojęcie należy rozumieć „(...) organy administracji rządowej, urzędy organów administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne podporządkowane organom administracji rządowej i ich urzędom”<sup>130</sup>. Przy czym przez pojęcie jednostki podporządkowanej organizacyjnie należy rozumieć, że: „(...) jest częścią całości, którą tworzy administracja rządowa, wykonuje część zadań administracji rządowej, jednostka nadrzędna kieruje pracą jednostki podporządkowanej, tj. ma prawną możliwość wiążącego oddziaływania na jej zachowanie”<sup>131</sup>.

W świetle powyższego można wyprowadzić zasadnicze założenia, decydujące o zakwalifikowaniu bądź odmowie zakwalifikowania danej jednostki do administracji rządowej:

- 1) podporządkowanie organizacyjne i służbowe danej jednostki organizacyjnej rządowi albo jednemu z członków rządu (czyli premierowi lub ministrowi resortowemu);
- 2) kryterium zależności funkcjonalnych jednostki organizacyjnej od rządu (lub członka Rady Ministrów); mowa tutaj o takich zależnościach, jak nadzorowanie lub kierowanie działalnością danej jednostki organiza-

<sup>129</sup> Ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 roku w związku z art. 103 – niepołączalności mandatu poselskiego z zatrudnieniem w administracji rządowej, *Prz. Sejm.* 1997, nr 6, s. 65 i n.

<sup>130</sup> Tamże.

<sup>131</sup> Por. P. Przybysz, *Pojęcie administracji rządowej w nowej Konstytucji* [w:] J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1998, s. 69; także J. Lang, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, *Prz. Sejm.* 1997, nr 6, s. 73.

cyjnej przez rząd (lub członka rządu – premiera, wicepremiera, ministra resortowego)<sup>132</sup>.

Natomiast przy kwalifikowaniu danej centralnej jednostki organizacyjnej jako rządowej uwzględnić należy za A. Wiktorowską<sup>133</sup> następujące zależności:

- 1) państwowy charakter jednostki organizacyjnej (agencji), o czym zawsze stanowi się w akcie prawnym powołującym ją do życia;
- 2) powoływanie i odwoływanie ze stanowiska szefa urzędu, prezesa agencji lub innej jednostki organizacyjnej przez rząd lub członka rządu;
- 3) powoływanie i odwoływanie przez rząd lub członka rządu członków ciał kolegialnych istniejących w danym urzędzie;
- 4) nadawanie jednostce organizacyjnej statutu przez premiera lub innego członka rządu albo zatwierdzanie statutu przez ministra resortowego (statut obok ustawy jest podstawą działania danej jednostki organizacyjnej – urzędu, agencji);
- 5) wydawanie poleceń służbowych i zarządzeń kierownictwu jednostki organizacyjnej przez rząd lub członka rządu;
- 6) kierowanie działalnością jednostki organizacyjnej przez rząd lub członka rządu;
- 7) okresowe oceny działalności danej jednostki organizacyjnej dokonywane przez rząd lub członka rządu;
- 8) składanie sprawozdań z działalności agencji rządowi lub poszczególnym jego członkom;
- 9) stosowanie przez rząd lub jego członków wobec agencji rozmaitych legalnych środków nadzoru, jak na przykład zatwierdzanie działań lub aktów, uzgadnianie działań w porozumieniu;
- 10) stosowanie jako kryteriów sprawowanego nadzoru nie tylko legalności, lecz także celowości – w rozumieniu zgodności działań z polityką rządu;
- 11) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, w które uwikłane są dane jednostki organizacyjne, przez premiera lub innego członka rządu;
- 12) określanie przez rząd lub jego członków technicznych zasad wykonywania zadań przez urzędy lub agencje.

Przywołany powyżej katalog zależności niewątpliwie jest ogromnie pomocny przy podejmowaniu próby zakwalifikowania danej jednostki organizacyjnej jako jednostki przynależnej do administracji rządowej.

Konkludując tę część rozważań, posłużę się trafną konstatacją J. Mordwiłki, że przez pojęcie administracji rządowej należy rozumieć: „(...) cały zespół organów oraz urzędów połączonych ze sobą rozlicznymi więzami organizacyjnymi

<sup>132</sup> Por. A. Wiktorowska, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6, s. 102.

<sup>133</sup> Tamże, s. 102 i n.

i funkcjonalnymi, który na szczeblu centralnym (najważniejszym) spina Rada Ministrów; są to zatem te organy i urzędy, które w sposób bezpośredni lub pośredni podlegają Radzie Ministrów (oraz jej członkom)<sup>134</sup>.

#### 4.3.1. Stanowiska doktryny prawa

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. służba cywilna funkcjonuje w urzędach administracji rządowej. Wyjaśnienia zatem wymaga, jak należy interpretować to sformułowanie. Zdecydowana większość przedstawicieli nauki zajmuje stanowisko, że konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w strukturze urzędów administracji rządowej i ustanowienie jej podległości Prezesowi Rady Ministrów, jako jej zwierzchnikowi, wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej<sup>135</sup>. Jedyne – na co słusznie kładą nacisk K. Działocha i A. Łukaszczyk: „(...) wyłączone są z pewnością z mocy Konstytucji tylko samodzielne stanowiska (organy polityczne rządu, np. Rada Ministrów, ministrowie, wojewodowie)”<sup>136</sup>. Wskazani powyżej autorzy swoje stanowisko wywodzą z brzmienia przepisu art. 153 ust. 1 Konstytucji, w którym ustawodawca konstytucyjny używa zwrotu „korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej”, przez co – w ich przekonaniu – należy rozumieć, iż obowiązuje wyłącznie w tych urzędach.

Inna wykładnia tego przepisu niewątpliwie godziłaby w standardy konstytucyjne służby cywilnej. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, K. Działocha i A. Łukaszczyk stawiają tezę: „(...) iż jeżeli ustrojodawca zamierzałby w tym zakresie dopuścić jakieś wyjątki, pozwalające na zawężenie lub rozszerzenie zakresu podmiotowego służby cywilnej, wprowadziłby przepisy umożliwiające dokonanie tego zadania (...). Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania ustawy zasadniczej, (...) obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm – maksymalne urzeczywistnienie treści norm i instytucji oraz wartości, które one wyrażają”<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Cyt. za: J. Mordwilko, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6, s. 70.

<sup>135</sup> Por. K. Koźmiński [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, s. 634; podobnie: W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 219; J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 24; również M. Grzybowski, S. Bożyk, A. Jackiewicz, G. Kryszewski, J. Matwiejuk, A. Olechno, K. Prokop (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 285; zob. też K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 8.

<sup>136</sup> Szerzej problematykę podejmuje K. Działocha, A. Łukaszczyk, dz. cyt., s. 8.

<sup>137</sup> Tamże.

W doktrynie funkcjonują również odmienne stanowiska. Zdaniem M. Marka argumenty podnoszone w piśmiennictwie, przemawiające za interpretacją ograniczającą korpus służby cywilnej wyłącznie do urzędów administracji rządowej, nie są dostatecznie przekonujące<sup>138</sup>. Ograniczeniu takiemu – w jego opinii – brak jest wystarczającego uzasadnienia, przynajmniej gdy chodzi o eliminację urzędów administracji państwowej.

Na rzecz takiej rozszerzającej wykładni – w ujęciu W. Sokolewicz – mogłoby wszakże przemawiać konstytucyjne postanowienie prawodawcy, zawarte w art. 153, „(...) iż korpus służby cywilnej powołany jest w celu zapewnienia właściwego wykonywania zadań państwa, jako całości, a nie stanowiącej tylko jedną z jego struktur administracji rządowej”<sup>139</sup>. W. Sokolewicz wyprowadza z tego wniosek, że skoro „(...) zadania państwa są realizowane przy pomocy całej administracji państwowej”<sup>140</sup>, to jej zawężanie do administracji rządowej jest nieuzasadnione.

Jako drugi argument przemawiający za rozszerzającą wykładnią W. Sokolewicz podaje, iż takie rozwiązanie umożliwiłoby wreszcie „(...) pożądany przepływ kadr pracowniczych (urzędniczych) między ministerstwami oraz kancelariami parlamentarnymi i prezydencką, aparatem pracy Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Kancelarią Rady Ministrów (...)”<sup>141</sup>.

Na koniec tych rozważań warto wskazać na pojawiającą się w doktrynie koncepcję samorządowej służby cywilnej, reprezentowaną między innymi przez T. Mordela<sup>142</sup>, J. Itrich-Drabarek<sup>143</sup>, T. Grosse<sup>144</sup> i J. Zielińskiego<sup>145</sup>. Zgodnie z poglądami zwolenników tej koncepcji uzasadnieniem dla objęcia pracowników samorządowych standardem właściwym korpusowi służby cywilnej jest założenie, że prawo do dobrej administracji dotyczy wszystkich obywateli, zarówno obsługi-

---

<sup>138</sup> Pogląd za: M. Marek, *Państwowa służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z 9 maja 1994, s. 12; zob. także podobne stanowisko zawarte w zbiorowej opinii Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej: *Nie będzie poprawy, może być zamęt*, „Rzeczpospolita” z 10 maja 1994, s. 12.

<sup>139</sup> Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 14.

<sup>140</sup> Tamże.

<sup>141</sup> Tamże.

<sup>142</sup> Por. T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 185 i n.

<sup>143</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9, s. 105 i n.

<sup>144</sup> Por. T. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 61.

<sup>145</sup> Por. J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym* (maszynopis), *passim*; tenże, *O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych* [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, *passim*.

wanych przez administrację rządową, jak i samorządową. Standardy funkcjonujące poza służbą cywilną – ich zdaniem – nie dają niestety należytych gwarancji realizacji prawa do dobrej administracji.

Podkreślić należy, iż w obecnym stanie prawnym rozszerzenie zakresu podmiotowego służby cywilnej o pracowników samorządowych stanowiłoby niedopuszczalną modyfikację ustroju państwa. Zgodnie bowiem z art. 153 Konstytucji korpus służby cywilnej funkcjonuje wyłącznie w urzędach administracji rządowej. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, podzielić należy prezentowane przez W. Drobrego stanowisko, aby przy utrzymaniu zasady rozdzielności administracji rządowej i samorządowej spajała je „(...) wspólna podstawa aksjologiczna”, dająca większą gwarancję zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań w całej administracji publicznej<sup>146</sup>.

#### 4.3.2. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest ugruntowane stanowisko, przemawiające jednoznacznie za ograniczeniem korpusu służby cywilnej do obszaru działania urzędów administracji rządowej. W wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r.<sup>147</sup> Trybunał, orzekając o niezgodności z art. 153 Konstytucji przepisów włączających do korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione poza urzędami administracji rządowej, przedstawił kluczowe tezy dla organizacji korpusu służby cywilnej i jego miejsca w szeroko rozumianej administracji. Z uwagi na priorytetowe znaczenie tego orzeczenia dla podejmowanej problematyki warto podjąć szczegółową analizę podnoszonych przez Trybunał argumentów.

W pierwszej kolejności Trybunał dokonał wykładni zawartego w art. 153 Konstytucji określenia „urzędy administracji rządowej”. Zdaniem TK z treści tego artykułu wynika, iż: „(...) sferą działania korpusu służby cywilnej są urzędy administracji rządowej, a Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu”<sup>148</sup>. Zatem do zakwalifikowania urzędu, jako urzędu administracji rządowej, niezbędne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków. Pierwszym z nich jest konieczność „(...) wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej oraz odpowiednie umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów”<sup>149</sup>.

W analizowanym wyroku do ustalenia pozostawała kwestia, czy spełniony jest drugi z powyższych wymogów, a mianowicie kwestia przyporządkowania Regionalnych Izb Obrachunkowych i Samorządowych Kolegiów Odwoławczych do ad-

<sup>146</sup> Szerzej na temat argumentacji przemawiających za koncepcją samorządowej służby cywilnej W. Drobny, *Glosa do wyroku z 28 kwietnia 1999 r.*, K 3/99..., s. 1 i n.

<sup>147</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>148</sup> Tamże.

<sup>149</sup> Tamże.

ministracji rządowej. Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie, Trybunał odwołał się do treści art. 146 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z dyspozycją którego Rada Ministrów kieruje administracją rządową<sup>150</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Trybunał wyprowadził wniosek, że: „(...) urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów, jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom”<sup>151</sup>. Kierując się powyższą wykładnią, TK przeszedł do analizy kwestionowanych przepisów ustawy, stwierdzając, iż „(...) konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów, jako zwierzchnikowi, wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nie należące do administracji rządowej”<sup>152</sup>.

Trybunał w uzasadnieniu przywoływanego powyżej wyroku odniósł się także do kwestii ewentualnego odstępstwa od przepisu art. 153 Konstytucji, warunkując to „(...) mocnym oparciem w innych normach konstytucyjnych; względami celowościowymi, czy argumentami odwołującymi się do zasad racjonalnej organizacji”<sup>153</sup>. Taka interpretacja art. 153 Konstytucji nie daje podstaw do ewentualnego rozszerzenia „(...) korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego” i byłaby „niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego”<sup>154</sup>.

Kierując się powyższymi względami, TK orzekł niezgodność kwestionowanego przez Prezydenta RP przepisu art. 2 ust. 1 w pkt 6 i 7, włączającego urzędników RIO i SKO do korpusu służby cywilnej, z art. 153 Konstytucji. Regionalne Izby Obrachunkowe mają swoje zakotwiczenie w art. 171 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią, RIO są powołane do sprawowania nadzoru z punktu widzenia legalności nad działalnością wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Rozstrzygając w przedmiotowej sprawie, Trybunał przedstawił następujące argumenty.

Po pierwsze, Trybunał słusznie zwrócił uwagę na odmienne umiejscowienie obu organów w systemie organów konstytucyjnych, RIO w rozdziale VII Konstytucji oraz Prezes Rady Ministrów w rozdziale VI poświęconym rządowi i administracji rządowej.

Drugim argumentem była kwestia odrębności mienia i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, możliwość sporów majątkowych między nimi a Skarbem Państwa, a także znaczne transfery finansowe między budżetem państwa

<sup>150</sup> Rada Ministrów jest organem kolegialnym, w skład którego oprócz prezesa wchodzi ministrowie kierujący swoimi ministerstwami.

<sup>151</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>152</sup> Tamże.

<sup>153</sup> Tamże.

<sup>154</sup> Tamże.

a budżetami samorządowymi<sup>155</sup>. Zakwalifikowanie RIO do kategorii administracji rządowej oznaczałoby powierzenie funkcji audytorskich stronie reprezentującej poniekąd przeciwstawne interesy w stosunku do strony poddanej nadzorowi audytorskiemu, co byłoby nie do pogodzenia z określoną wyżej istotą tego nadzoru.

Przemawia to jednoznacznie za tym, że: „(...) Konstytucja przyznała regionalnym izbom samorządowym status państwowych organów kontroli, niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebnych wobec tychże jednostek”<sup>156</sup>. W swoich rozważaniach Trybunał zaznaczył, iż przedstawione odrębności w żaden sposób „(...) nie przekreślają możliwości współpracy RIO w wykonywaniu ich funkcji nadzorczych z organami administracji rządowej”<sup>157</sup>.

Przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w omawianej sprawie, TK odwołał się do prezentowanego wcześniej stanowiska, zawartego w orzeczeniu w sprawie K 9/93, stwierdzając, że: „(...) ustawa o RIO kreuje regionalną izbę obrachunkową, jako jeden z organów sprawujących nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego, przy czym nadzór ten obejmuje określony fragment działalności komunalnej gmin”<sup>158</sup>. W uzasadnieniu wyroku K 3/99 TK odniósł się także do niejednoznacznie brzmiącego art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r., o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>159</sup>. W artykule tym RIO zostały określone mianem „państwowych organów nadzoru i kontroli finansowej”, co zdaniem Trybunału nie jest równoznaczne z poddaniem tych organów organizacyjnej i funkcjonalnej podległości Radzie Ministrów lub któremuś z jej członków, decydującym o zaliczeniu organu do administracji rządowej.

Ponadto, jak słusznie podkreślili sędziowie TK, powołując się na treść art. 15 ust. 3 tej ustawy, „członkowie kolegium izby w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają tylko ustawom”<sup>160</sup>.

W kontekście podejmowanego tematu pracy najistotniejsze znaczenie miały także tezy Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w wymienionym wyżej wyroku, w zakresie konstytucyjności przepisów włączających SKO do korpusu służby cywilnej.

Instytucja SKO, zgodnie z obowiązującą literą prawa, nie należy do organów konstytucyjnych. Zgodnie z postanowieniami art. 78 Konstytucji każdy ma prawo zaskarżania do drugiej instancji orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, na podstawie art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, są organa-

---

<sup>155</sup> Tamże.

<sup>156</sup> Tamże.

<sup>157</sup> Tamże.

<sup>158</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>159</sup> Dz.U. Nr 85, poz. 428 ze zm.

<sup>160</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

mi odwoławczymi o charakterze administracyjnym, i to wyposażonymi nie tylko w uprawnienia kasatoryjne, lecz także reformatoryjne<sup>161</sup>. Wychodząc z tego założenia, Trybunał wywiódł, iż są one „(...) tym samym ustawowo dopuszczone do wykonywania kompetencji z zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego”<sup>162</sup>.

Prezentowane w powyższym orzeczeniu stanowisko co do interpretacji pojęcia „urzędy administracji rządowej” Trybunał utrzymał w wyroku z dnia 13 listopada 2003 r. (K 51/02)<sup>163</sup>. Impuls do podjęcia przez TK rozważań w tej materii stanowił złożony przez grupę posłów wniosek o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych<sup>164</sup>, z art. 2 i 153 Konstytucji. Do 1 października 2002 r. Prezes Urzędu Rejestracji był centralnym organem administracji rządowej wykonującym swoje zadania przy pomocy urzędu i w konsekwencji w urzędzie tym, zgodnie z nakazem wyrażonym w art. 153 ust. 1 Konstytucji i art. 2 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej, działałby korpus służby cywilnej.

Kwestionowana nowelizacja zmieniała status urzędu. Struktura organizacyjna i kompetencyjna Urzędu Rejestracji jest niejednolita. Urząd ten bowiem ma zarówno cechy właściwe dla jednostki obsługującej ministra, jak i cechy charakterystyczne dla samodzielnego organu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się także do problematyki aparatu pomocniczego pracy ministrów, stwierdzając, iż obsługę zapewniają przede wszystkim ministerstwa, ale również może stanowić inny urząd, wyznaczony do obsługi ministra przez Prezesa Rady Ministrów. Taką konstatację wywiedli sędziowie TK z brzmienia ówczesnej ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., posługującej się szerszą formułą urzędów, odwołującą się z kolei do art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>165</sup>.

W świetle powyższego, TK sformułował wniosek, iż: „(...) art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład”<sup>166</sup>.

W końcowej części uzasadnienia Trybunał podniósł niezmiernie istotny problem, postawiony na początku tego rozdziału, a mianowicie modyfikację ustroju państwowego w sytuacji, gdyby ustawa nie włączała do korpusu służby cywilnej osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, spełniających konstytucyjne kryteria wymagane do uznania ich za urzędy administracji rządowej, w przypad-

<sup>161</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.

<sup>162</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>163</sup> Wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02.

<sup>164</sup> Dz.U. Nr 152, poz. 1263; dalej: ustawa nowelizująca.

<sup>165</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 ze zm.

<sup>166</sup> Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02.



ku kiedy urząd wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej i jest funkcjonalnie podporządkowany naczelnemu organowi administracji rządowej (Ministrowi Zdrowia).

Na tak postawiony problem Trybunał udzielił jednoznacznej i kategorycznej odpowiedzi, iż z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika „(...) nakaz tworzenia i działania korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej (...)”<sup>167</sup>, a na ustawodawcy zwykłym spoczywa konstytucyjny obowiązek jego realizacji.

Podobne stanowisko wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2011 r. (K 2/09). W orzeczeniu tym Trybunał podjął próbę zakreslenia ram prawnych działania służby cywilnej, a tym samym ustalenia kręgu funkcjonariuszy administracji publicznej, należących do korpusu służby cywilnej. Podstawą podjęcia rozważań w tym zakresie stał się wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, podający w wątpliwość zgodność z art. 153 ust. 1 Konstytucji art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>168</sup>, stanowiący, że do pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego stosuje się przepisy kodeksu pracy.

W wyroku tym słusznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że Komisja Nadzoru Finansowego jest pozakonstytucyjnym, szczególnym organem administracji publicznej o dość dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. Członkowie KNF wywodzą się bowiem z różnych segmentów władzy wykonawczej (Rada Ministrów, Prezydent, NBP). Komisja – na co trafnie zwrócił uwagę Trybunał – powiązana jest wprawdzie z prezesem RM wieloma zależnościami prawnymi, jednak powiązania te nie wkraczają w obszar związany ze sprawowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym<sup>169</sup>. Oznacza to z kolei, iż KNF nie może być zaliczony do kategorii urzędów administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji<sup>170</sup>.

#### 4.4. Refleksje końcowe

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, w doktrynie prawa dominuje stanowisko wykluczające ustawowe rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej.

<sup>167</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>168</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

<sup>169</sup> Por. K. Kohutek [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, t. II, Kraków 2005, s. 477.

<sup>170</sup> Szerzej B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2011 r. (sygn. Akt K 2/09)*, Prz. Sejm. 2011, nr 5, s. 151.

Po drugie, stanowisko to koresponduje z ugruntowaną już w tym zakresie linią orzecniczą TK (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99 oraz wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02).

Po trzecie, warto odnotować fundamentalne tezy dla organizacji korpusu służby cywilnej, zawarte w przywoływanych powyżej wyrokach. Szczególne znaczenie tych orzeczeń przejawia się w tym, iż pomimo upływu już wielu lat od ich wydania oraz bez względu na okoliczność, że od tego czasu pragmatyka zawodowa korpusu służby cywilnej ulegała zmianom w 2006 i 2008 r. (co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części pracy), argumenty podnoszone przez Trybunał zachowały swoją aktualność.

Po czwarte, nie sposób nie docenić, iż Trybunał „(...) odnosząc się z poziomu ustawy zasadniczej do zagadnienia służby cywilnej, wykreował wykładnię art. 153 Konstytucji RP – będącego formą konstytucjonalizacji służby cywilnej, która musiała być respektowana przez kolejnych projektodawców zmian ustawowych w zakresie organizacji korpusu służby cywilnej (...)”<sup>171</sup>.

Po piąte, nie sposób odmówić omówionym wyżej wyrokom – na co słusznie zwraca uwagę W. Drobny – „(...) charakteru porządkującego kwestię stypologizowania urzędów, funkcjonujących w administracji publicznej (...)”<sup>172</sup>. Miało to niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania korpusu służby cywilnej, szczególnie z uwagi na brak wypowiedzi ustrojodawcy konstytucyjnego, w przedmiocie określenia znaczenia forsowanego w art. 153 terminu „urzędy administracji rządowej”, co z kolei mogło prowadzić do instrumentalnego wykorzystania służby cywilnej przez ustawodawcę zwykłego. Przedstawiona przez TK, w przywołanych powyżej wyrokach, wykładnia pojęcia „urzędy administracji rządowej”, jako urzędy, które organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane są Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie lub funkcjonalnie tym podmiotom), nie tylko ostudziła gorące polemiki w doktrynie w zakresie możliwości ewentualnego rozszerzenia korpusu służby poza urzędy administracji rządowej, ale przede wszystkim wskazała ustawodawcy zwykłemu kierunek regulowania tej materii na poziomie ustawy.

Po szóste, wywiedzione przez Trybunał tezy w wyroku z dnia 13 listopada 2003 r. (K 51/02) zakończyły trwające od kilku lat wątpliwości, czy korpus służby cywilnej obligatoryjnie i na zasadach wyłączności działa we wszystkich urzędach administracji rządowej.

Po siódme, szczególnego znaczenia w tym zakresie nabiera teza z wyroku TK w sprawie K 51/02, którą aprobuje, według której art. 153 Konstytucji pozwala na

---

<sup>171</sup> Por. W. Drobny, *Glosa...*, s. 1; także Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński (red.), *Prawo konstytucyjne...*, s. 376 i n.

<sup>172</sup> Por. W. Drobny, *Glosa...*, s. 1.

przyjęcie, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład.

Po ósme, zwrócić należy uwagę na tezę sformułowaną przez Trybunał w wyroku w sprawie K 3/99, iż ewentualne odstępstwo od przepisu z art. 153 Konstytucji warunkowane musi być: „(...) mocnym oparciem w innych normach konstytucyjnych; względami celowościowymi czy argumentami odwołującymi się do zasad racjonalnej organizacji. Same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej”. Taka formuła nie daje jednoznacznej wykładni co do warunków uprawniających do wprowadzenia odstępstwa od przyjętej zasady. Obecne brzmienie art. 153 Konstytucji – w moim przekonaniu – nie daje uzasadnionych podstaw do ewentualnego rozszerzenia korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa, bowiem stanowiłoby to – jak słusznie podkreślił Trybunał – „niedopuszczalną modyfikację ustroju konstytucyjnego”<sup>173</sup>.

Niemniej, mając na względzie zawarte już w samej preambule do Konstytucji założenia, iż należy „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, oraz kierując się konstytucyjnymi zasadami: dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, równości, dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, prawa do dobrej administracji, warto poddać pod rozagę ustawodawcy konstytucyjnego postulat *de lege ferenda* wprowadzenia do ustawy zasadniczej przepisu gwarantującego obywatelom w całej administracji publicznej, a nie tylko w administracji rządowej, realizację standardów służby cywilnej, tj. zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności. Takie rozwiązanie byłoby nie tylko zgodne z literalnym brzmieniem art. 153 Konstytucji (korpus służby cywilnej funkcjonowałby dalej wyłącznie w urzędach administracji rządowej), co niewątpliwie ma priorytetowe znaczenie, ale stanowiłoby dla ustawodawcy zwykłego nakaz uwzględnienia standardów służby cywilnej w pozostałych pragmatykach zawodowych, odnoszących się do pracowników urzędów państwowych oraz pracowników samorządowych, a to z kolei dawałoby obywatelom z pewnością większą gwarancję na zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań w całej administracji publicznej.

---

<sup>173</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

## 5. Zasada zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej

W konstytucyjnym systemie organów władzy publicznej szczególną pozycję zajmuje Prezes RM. Na jego pozycję składają się dwie zasadnicze funkcje: jest z jednej strony przewodniczącym Rady Ministrów, z drugiej zaś monokratycznym organem administracji państwowej, wyposażonym w sferę własnych kompetencji<sup>174</sup>. Jako naczelny organ administracji państwowej dysponuje szerokim zakresem zadań i kompetencji, obejmujących różnorakie dziedziny. Wymienia się kilka najważniejszych funkcji Prezesa RM: prawodawczą, personalną i szeroko rozumianą nadzorczą.

Pierwsza to funkcja prawodawcza. Obejmuje przede wszystkim wydawanie rozporządzeń (na podstawie i w wykonaniu ustawy) oraz zarządzeń (aktów o charakterze wewnętrznym, obowiązujących wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe Prezesowi RM). W ramach tej funkcji wymienia się także uprawnienia Prezesa RM w zakresie kierowania procesem legislacyjnym rządu i nadzorowania jego przebiegu. Wyodrębnia się również uprawnienia premiera do wydawania „Dziennika Ustaw” RP oraz „Monitora Polskiego”. Organem pomocniczym, podległym premierowi w realizacji funkcji prawodawczej, jest Rada Legislacyjna<sup>175</sup>.

Drugą z funkcji to funkcja personalna. W ramach tej funkcji wymienia się uprawnienia Prezesa RM w zakresie kształtowania składu osobowego RM, jak również liczne kompetencje do dokonywania obsad personalnych na różne stanowiska w administracji (np. sekretarzy, podsekretarzy stanu, członków organów opiniodawczo-doradczych, ciał pomocniczych).

---

<sup>174</sup> Por. J. Jagielski, *Administracja centralna* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 166; także E. Smoktunowicz, *Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów w PRL*, „Studia prawnicze” 1983, z. 4, s. 40 i n.; także J. Stembronowicz, *Rada Ministrów w PRL – naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej (zagadnienia wybrane)*, PiP 1970, z. 8–9, s. 203 i n.

<sup>175</sup> Por. J. Jagielski, *Administracja centralna* [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 169.

Prezes RM, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa RM, a w szczególności:

- 1) stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów;
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy;
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa RM.

Podkreślić należy, iż Prezes RM, tworząc organy pomocnicze, określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania<sup>176</sup>.

Ponadto Prezes RM jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich organów administracji rządowej zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Jest także zwierzchnikiem szczególnego rodzaju korpusu urzędniczego – tzw. korpusu służby cywilnej. Sprawuje ponadto nadzór nad licznymi urzędami centralnymi, wymienionymi w ustawie o działach administracji rządowej (np. Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, Szefem Służby Cywilnej). W stosunku do tych organów Prezes RM uprawniony jest do wydawania im wiążących wytycznych i poleceń.

W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, Prezes RM może w szczególności:

- 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa RM;
- 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnych spraw albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody;
- 3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów;
- 4) zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa RM, bez względu na ich skład i zakres działania;
- 5) zwoływać posiedzenia, z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć;
- 6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kie-

---

<sup>176</sup> Art. 12 u. RM.

rownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony;

- 7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami<sup>177</sup>.

W świetle powyższego zgodzić się należy z prezentowanym przez J. Jagielskiego stanowiskiem, iż Prezes RM: „(...) jest ośrodkiem, wokół którego kształtuje się praktycznie całość organizacji administracji na szczeblu centralnym, obejmującej siatkę organów i instytucji o różnej pozycji, zadaniach i znaczeniu”<sup>178</sup>.

Zgodnie z art. 148 ust. 7 Konstytucji: „Prezes RM jest służbowym zwierzchnikiem pracowników administracji rządowej”. W doktrynie – jak podkreśla między innymi J. Zimmermann – przyjmuje się, że: „(...) zwierzchnictwo występuje wtedy, gdy określona władza administracyjna o kompetencji ogólnej ma uprawnienie o charakterze kierowniczym wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej”<sup>179</sup>. Niezbyt czytelny jest ten przepis, szczególnie w zestawieniu z art. 153 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Prezes RM jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. W tradycyjnym rozumieniu pojęcie korpusu służby cywilnej mieści się w kręgu pojęciowym „pracownicy administracji rządowej”. Innymi słowy, skoro Prezes RM jest zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej, to tym bardziej jest zwierzchnikiem ich części wchodzącej w skład korpusu służby cywilnej.

Można zatem postawić pytanie, jakie jest *ratio legis* art. 148 ust. 7 Konstytucji? P. Sarnecki zajmuje stanowisko, iż wprowadzenie przez ustrojodawcę tego przepisu „(...) posiada bardziej znaczenie polityczne niż prawne, funkcjonuje w charakterze ogólnego symbolu, podkreśla jedność administracji rządowej zarówno jako najważniejszej części, jak i ze względu na jej odrębność od samorządu terytorialnego i jego z kolei pracowników”<sup>180</sup>. Teza ta nie wydaje się w pełni uzasadniona. Podkreślić warto, że po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu, korpus służby cywilnej otrzymał rangę konstytucyjną. Przyjąć należy racjonalizm polskiego ustrojodawcy. Wprowadzając do ustawy zasadniczej art. 153 ust. 2 („Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym korpusu służby cywilnej”), ustrojodawca chciał podkreślić szczególne znaczenie tego korpusu służby w systemie funkcjonowania struktur państwa, na czele którego stoi sam Prezes RM. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione, biorąc pod uwagę konstytucyjną pozycję Prezesa RM.

W ramach realizacji funkcji prawodawczej, Prezes RM może wydawać, w stosunku do korpusu służby cywilnej, nad którym sprawuje zwierzchnictwo, różne-

<sup>177</sup> Art. 5 u. RM.

<sup>178</sup> Por. J. Jagielski, *Administracja centralna* [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 169, 170.

<sup>179</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 138.

<sup>180</sup> Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 148 ust. 7 Konstytucji RP...*, s. 10.

go typu akty prawne w zakresie organizacji i funkcjonowania korpusu, między innymi rozporządzenia<sup>181</sup> i zarządzenia<sup>182</sup>.

W ramach funkcji personalnej, Prezesowi RM przysługują liczne kompetencje do dokonywania obsad personalnych na różne stanowiska w administracji (np. sekretarzy, podsekretarzy stanu, członków organów opiniodawczo-doradczych, ciał pomocniczych).

Prezes RM powołuje Szefa S.C. – centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej, oraz, na wniosek Szefa S.C., osobę zastępującą Szefa S.C., jak również Radę S.C. – organ opiniodawczo-doradczy Prezesa RM. W stosunku do tych organów Prezes RM uprawniony jest do wydawania im wiążących wytycznych i poleceń. Rozwiązanie to wpisuje się w gwarantowaną konstytucyjnie bezpośrednią podległość Szefa S.C. Prezesowi RM, jako zwierzchnikowi służby cywilnej. Na kwestie wzajemnych relacji między Szefem S.C. a Prezesem RM trafnie zwraca uwagę J. Jagielski, konstatując, iż Prezes RM poprzez Szefa S.C. może realizować swoje zwierzchnictwo nad służbą cywilną i jej korpusem<sup>183</sup>.

Ponadto zwrócić należy uwagę, iż w ramach zwierzchnictwa realizowanego przez Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, premierowi przysługują uprawnienia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji w służbie cywilnej, w tym w szczególności decydowania o poziomie zatrudnienia w ramach jednostek zaliczanych do tej sfery administracji publicznej.

---

<sup>181</sup> Np. rozporządzenie Prezesa RM z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 79); rozporządzenie Prezesa RM z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 64, poz. 539); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 64, poz. 539); rozporządzenie Prezesa RM z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie (Dz.U. Nr 60, poz. 493); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców (Dz.U. Nr 60, poz. 492); rozporządzenie Prezesa RM z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 74, poz. 633).

<sup>182</sup> Np. zarządzenie nr 144 Prezesa RM z dnia 11 października 2003 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683); zarządzenie nr 81 Prezesa RM z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 48, poz. 566), zmienione zarządzeniem nr 12 Prezesa RM z dnia 13 lutego 2008 r.; zarządzenie nr 138 Prezesa RM z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. Nr 96, poz. 1056 ze zm.).

<sup>183</sup> Cyt. za: Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie...*, s. 67 i n.

W ten sposób Prezes RM, jako reprezentujący Radę Ministrów, realizuje konstytucyjne zadania kierowania administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji). Realizacja wspomnianej już powyżej funkcji kierowniczej – jak słusznie zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny – obejmuje w szczególności „bieżące zarządzanie administracją, wyznaczanie oraz planowanie jej zadań, jak również decydowanie o sposobie ich wykonywania”<sup>184</sup>.

Ponadto w celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, Prezes RM może żądać, w szczególności od Szefa S.C. i od Rady S.C.: informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub rocznych, dotyczących spraw z zakresu służby cywilnej, albo brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych, na przykład Rady S.C.

Wskazane powyżej kompetencje Prezesa RM uwidaczniają, jak istotnym organem w wykonywaniu władzy wykonawczej jest Prezes RM i jak szeroki jest jego zakres oddziaływania na kształt służby cywilnej. Można nawet zaryzykować tezę, że Prezes RM jest centralnym ośrodkiem, wokół którego kształtuje się praktycznie całość organizacji i funkcjonowania służby cywilnej.

W świetle poczynionych ustaleń zachodzi fundamentalne pytanie, jakim wartościami konstytucyjnym ma służyć służba cywilna?

Z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika, iż obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie takich instrumentów prawnych, aby zapewnić z jednej strony, konstytucyjne zwierzchnictwo Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, z drugiej zaś zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej. Nie ulega żadnym wątpliwości, iż z jednej strony służba cywilna jest szczególnym instrumentem w realizacji polityki rządowej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje osobiście Prezes RM (art. 153 ust. 2), z drugiej jednak służba cywilna powołana została w celu zapewnienia w szczególności: „(...) politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 153 ust. 1). Jak zostało już powiedziane, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania Konstytucji: „(...) obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm – maksymalne urzeczywistnienie treści norm i instytucji oraz wartości, które one wyrażają (...)”<sup>185</sup>. Zatem nasuwa się kolejne pytanie, czy jednoczesna realizacja przez ustawodawcę zwykłego obu zasad konstytucyjnych, w najwyższym możliwym stopniu, jest rzeczywiście możliwa?

Wydaje się, iż ów dylemat nie ma jednoznacznego rozwiązania. Realizacja jednej z nich, na przykład zasady zwierzchnictwa Prezesa RM, w najwyższym możliwym stopniu wyklucza realizację zasady, w szczególności neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Prezes RM jest centralnym ośrodkiem, wokół którego kształtuje się praktycznie całość organizacji i funkcjonowania służby cywilnej.

<sup>184</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

<sup>185</sup> K. Działocha, A. Łukaszyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 8.



Taka teza jest w pełni uprawniona, biorąc pod uwagę zakres kompetencji Prezesa RM. Zachodzi zatem konieczność godzenia, przez ustawodawcę zwykłego, zakresu realizacji obu zasad konstytucyjnych. Jak wygląda realizacja obu zasad, najlepiej widać na przykładzie ustawodawstwa zwykłego, w zakresie organizacji służby cywilnej w kolejnych odsłonach ustaw o służbie cywilnej. Doskonale ilustruje tę zależność rozwiązanie w zakresie obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. wprowadzone przez Kancelarię Prezesa RM – instytucję polityczną, niegwarantującą, w najwyższym możliwym stopniu, realizacji konstytucyjnej zasady neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Rozwiązanie to trudno uznać za satysfakcjonujące i wzmacniające system służby cywilnej – co miało stanowić priorytet ustawy. Wprost przeciwnie, podzielić należy prezentowane w doktrynie stanowisko, iż wprowadzone rozwiązanie prowadzi nie tylko do osłabienia pozycji Szefa S.C., poprzez pozbawienie go samodzielności w działaniu, lecz także nie zapewnia neutralności korpusowi służby cywilnej<sup>186</sup>. Z uwagi na powyższe postulować należy *de lege ferenda*: „(...) przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej, który będzie profesjonalnym i niewielkim urzędem centralnym”, bowiem posiłkowanie się Kancelarią Prezesa RM nie pozwala „unieść wskazanego wyżej zakresu zadań”, z drugiej zaś strony nie gwarantuje konstytucyjnej zasady neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Wydaje się, że do Kancelarii Prezesa RM – jako instytucji politycznej – z pewnością nie powinny należeć kwestie neutralnej politycznie służby cywilnej<sup>187</sup>.

Nie bez racji pozostaje konstatacja A. Cichockiego, oceniającego obecną rolę Szefa S.C. jako „wypełniającego faktycznie rolę asystenta Szefa Kancelarii Prezesa RM”. Przywołane powyżej argumenty jednoznacznie przemawiają za koniecznością powołania niezależnego, podległego wyłącznie Szefowi S.C., aparatu wykonawczego. Problematyka ta zostanie omówiona szerzej w kolejnych częściach pracy<sup>188</sup>.

<sup>186</sup> Stanowisko za M. Stecem, M. Rockim, W. Gintowt-Dziewałtowski, *Brak urzędu osłabia pozycję szefa służby (debata Gazety Prawnej: przyszłość administracji rządowej)*, „Gazeta Prawna” z 17–19 kwietnia 2009, s. 10.

<sup>187</sup> Tamże, s. 12 i n.

<sup>188</sup> Por. A. Cichocki, *Kilka wstępnych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie innych ustaw (uwagi do tekstu z 25.04.2008)*, s. 1, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

## 6. Zasada równości i przeciwdziałania dyskryminacji

Z punktu widzenia organizacji służby cywilnej podstawowe znaczenie ma także zasada równości. Zasada ta należy do katalogu naczelných zasad ustrojowych państwa. Zgodnie z treścią art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ustęp 1 tego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości, jako normę konstytucyjną, adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących, jak i stanowiących prawo. Ustęp 2 tego artykułu natomiast bliżej precyzuje znaczenie konstytucyjnej zasady równości.

Po pierwsze, wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym, jak i gospodarczym<sup>189</sup>.

Po drugie, określa granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy do niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty różnicowań<sup>190</sup>. Zasada ta odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych, a także do innych podmiotów występujących w obrocie prawnym<sup>191</sup>.

Istota tej zasady – jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny – sprowadza się do tego, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) mają być traktowane na jednakowych zasadach bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących<sup>192</sup>. Trybunał w przywołanym orzeczeniu podkreślił doniosłość zasady równości w zakresie naboru pracowników. Trafnie zauważył, iż konstytucyjna zasada równości „(...) nie może być jednak traktowana jako obowiązek bezwzględnej równości wszystkich pracowników w oderwaniu od oceny ich umiejętności, kompetencji i doświadczenia”.

Jak trafnie stwierdza K. Działocha, z wymienionego wyżej wyroku wynika, iż: „(...) zasada równości nie pozostaje w sprzeczności ze społecznie uzasadnionymi

---

<sup>189</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., K 22/01.

<sup>190</sup> OTK ZU 2001, nr 7, s. 1080.

<sup>191</sup> Orzecznictwo TK: wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, s. 158–159; wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

<sup>192</sup> Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1.

preferencjami należnymi określonym grupom społecznym i mającym na celu wyrównywanie społecznych krzywd czy upośledzeń” (...), przez co należy rozumieć istnienie związku pomiędzy „(...) kryterium wyodrębnienia danej grupy a jej odrębnym traktowaniem przez prawo”<sup>193</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustabilizowało się stanowisko, że odstępstwa od równego traktowania przez prawo sytuacji podobnych są dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki<sup>194</sup>.

Po pierwsze, różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma<sup>195</sup>.

Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania<sup>196</sup>.

Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych<sup>197</sup>.

Przy spełnieniu tych przesłanek zróżnicowania prawnego nie można traktować jako – konstytucyjnie zakazanej – dyskryminacji<sup>198</sup>. Argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, jak również pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Niezmiernie istotne znaczenie z punktu widzenia służby cywilnej miały również tezy sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 września 1997 r.<sup>199</sup> W omawianym orzeczeniu TK orzekł, że art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej<sup>200</sup> w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej – kobiety, bez jej zgody, wcześniej niż rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej – mężczyzną, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 i art. 78 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.<sup>201</sup> o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodaw-

<sup>193</sup> Por. K. Działocha, S. Paweła, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993)*, Warszawa 1996, s. 23.

<sup>194</sup> Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.

<sup>195</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK 1994, cz. II, poz. 133.

<sup>196</sup> Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96.

<sup>197</sup> Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 89.

<sup>198</sup> Tamże.

<sup>199</sup> K 15/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37.

<sup>200</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 402.

<sup>201</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

czą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, przez to, że ustanowione w tym przepisie zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć. W orzeczeniu tym TK wyraził pogląd, iż różnicowanie sytuacji prawnej jest dopuszczalne wyłącznie, kiedy przemawiają za tym inne istotne argumenty konstytucyjne. Jako argument Trybunał podał przykład dopuszczalnego tzw. uprzywilejowania wyrównawczego, tzn. uprzywilejowania prawnego, mającego na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami a mężczyznami. Odmienne podejście – jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny – „(...) prowadziłoby do – wątpliwego logicznie i społecznie – mnożenia nierówności prawnych, tak by nierówność istniejącą w jednej dziedzinie wyrównać przez stworzenie nierówności w dziedzinie innej”<sup>202</sup>.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególne znaczenie mają także wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w wyroku w sprawie Kw 5/91. W wyroku tym Trybunał poddał kontroli przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>203</sup>, w zakresie wcześniejszego wygaśnięcia stosunku pracy z mianowanym nauczycielem akademickim – kobietą po ukończeniu 60. roku. W przedmiotowym wyroku TK stanął na stanowisku, iż „w odniesieniu do niektórych grup zawodowych (np. sądownictwo, prokuratura, nauka) obniżenie wieku emerytalnego kobiet należy traktować jako szczególne uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę, natomiast wprowadzenie w ustawie postanowienia skutkującego wcześniejszym od mężczyzn i przymusowym rozwiązaniem stosunku pracy jako ograniczenie szans zawodowych kobiet (...) w warunkach gdy biologiczne i społeczne różnice nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego kontynuowania kolejnych awansów naukowych, co pozostaje w drastycznej kolizji z zasadą równości i równouprawnienia kobiet”.

<sup>202</sup> K 15/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37.

<sup>203</sup> Wyrok TK z dnia 24 września 1991 r., Kw 5/91, OTK ZU 1991, s. 96–103.

## 7. Zasada dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach

Prawo to należy do najważniejszych praw politycznych. Zostało wyrażone wprost w art. 60 Konstytucji i jest uszczegółowieniem zasady równości (art. 32). Artykuł 60 Konstytucji – jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. – „(...) nie wyczerpuje się w prostym potwierdzeniu zasady równego dostępu traktowania w obszarze stosunków związanych z dostępem do służby publicznej. Jest to bowiem w tych relacjach gwarancja silniejsza, wyraźniej ograniczająca swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad dostępu do służby publicznej”<sup>204</sup>. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 60 Konstytucji: „(...) obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

Na początku tych rozważań należy dokonać interpretacji art. 60 Konstytucji. Stanowisko doktryny prawa w tym zakresie jest jednolite i ugruntowane<sup>205</sup>. Wskazuje się wyłącznie na dwa istotne obostrzenia w dostępie do służby: posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw publicznych<sup>206</sup>. Prowadzi to do wniosku, że osoba częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolniona nie korzysta z gwarancji art. 60 Konstytucji. Oznacza to również, że utrata praw publicznych jest równoznaczna z ustaniem ochrony płynącej z tego prawa.

W świetle poczynionych ustaleń nasuwa się kilka pytań i wątpliwości, a mianowicie, czy prawo dostępu do służby należy traktować wyłącznie w kategoriach możliwości czy prawa ubiegania się o przyjęcie do służby i wreszcie, czy może stanowić podstawę dla dochodzenia przed sądem roszczeń o dopuszczenie do pracy czy do pełnienia określonego stanowiska?

Odpowiedź na tak postawione pytania wypływa wprost z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabiera teza

---

<sup>204</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

<sup>205</sup> M.in. W. Skrzydło, dz. cyt., s. 58; także J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, Prz. Sejm. 2008, nr 4, s. 47; zob. także G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu...*, s. 219.

<sup>206</sup> Por. W. Skrzydło, dz. cyt., s. 58; także G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu...*, s. 219.

sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r.: „(...) art. 60 Konstytucji nie stwarza po stronie obywatela prawa do żądania zatrudnienia na określonym stanowisku w służbie publicznej (...), co oznacza, że analizowany przepis nie mógłby być podstawą dla dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy pełnienia konkretnej funkcji w służbie cywilnej”. Stanowi jedynie „(...) zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury, czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego”<sup>207</sup>. Z uzasadnienia tego wyroku jednoznacznie wynika – jak trafnie zwraca na to uwagę G. Kuca – że prawo dostępu do służby publicznej ma wyłącznie charakter gwarancji formalnej<sup>208</sup>. Można z tego wyprowadzić wniosek, iż przywołana powyżej podstawa prawna nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej, ponieważ ustawodawca uprawniony jest do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem ich rodzaju i istoty.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki niezmiernie istotne tezy sformułował TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.<sup>209</sup> W przywoływanym powyżej orzeczeniu Trybunał stanął na stanowisku, iż każde odstępstwo od zasady przeprowadzania konkursów przy obsadzaniu określonych stanowisk w administracji rządowej jest niezgodne z konstytucyjnymi przepisami zawartymi w art. 153 (szerzej trzecia część pracy, punkt poświęcony analizie zasady zawodowości i bezstronności służby cywilnej). W celu realizacji konstytucyjnych aksjomatów zawodowości, bezstronności, rzetelności i neutralności politycznej konieczne jest – jak słusznie wywiódł TK – „(...) takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”<sup>210</sup>.

Warto przywołać również w tym punkcie argumentację TK, zawartą w orzeczeniu w sprawie SK 57/06, iż „dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej”<sup>211</sup>. Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku: „(...) analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określają-

<sup>207</sup> K 21/99.

<sup>208</sup> Por. G. Kuca, *Konstytucyjne prawo dostępu...*, s. 220.

<sup>209</sup> Wyrok TK z dnia 25 lutego 2003 r., K 09/02.

<sup>210</sup> Tamże.

<sup>211</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 63, potwierdzający przyjęte stanowisko z orzeczenia TK z dnia 19 maja 2000 r., K 21/99.

cych przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach<sup>212</sup>. Tak więc art. 60 Konstytucji stanowi źródło precyzyjnie określonych konstytucyjnych praw podmiotowych, które muszą być przestrzegane przez organy władzy publicznej<sup>213</sup>.

W świetle przywołanych powyżej rozważań nasuwa się pytanie, jakie wytyczne wynikają dla ustawodawcy zwykłego z zasady równości i niedyskryminacji oraz z zasady dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach?

Wydaje się, iż z wymienionych wyżej zasad wypływa jeden fundamentalny nakaz wprowadzenia takich mechanizmów prawnych w zakresie doboru kandydatów do służby cywilnej oraz procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. W tym względzie za zasadne należy uznać stanowisko W. Skrzydły, iż „żadne inne [niż obywatelstwo i pełnia praw publicznych] ograniczenia w tym zakresie nie mogą być stosowane, co stwarza warunki, by kwalifikacje, wiedza, doświadczenie, były czynnikami decydującymi o przyjęciu do tych służb”<sup>214</sup>.

Pozwala to na wyprowadzenie wniosku, że celem ustawodawcy konstytucyjnego było stworzenie podstaw ku temu, by uzależniać możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej od obiektywnych kryteriów, mających bezpośredni związek z charakterem podejmowanej służby.

---

<sup>212</sup> W szczególności wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163; z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 16; z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06.

<sup>213</sup> SK 43/06.

<sup>214</sup> Por. W. Skrzydło, dz. cyt., s. 58.

## 8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a model polskiej służby cywilnej

Celem tej części pracy jest wykazanie, czy polska ustawa zasadnicza jednoznacznie przesądza o określonym modelu polskiej służby cywilnej, czy może pozostawia tę kwestię do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego, wprowadzając wyłącznie ogólne ramy dla zinstytucjonalizowanych rozwiązań służby cywilnej na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze wymaga, w pierwszej kolejności, odwołania do przedstawionych w uwagach wprowadzających rozważań w zakresie funkcjonujących w piśmiennictwie modeli służby cywilnej. W ramach tego kierunku badań analizie poddane zostały funkcjonujące dwa zasadnicze modele służby cywilnej, tj. model kariery oraz model stanowisk. Poczynione ustalenia stanowiły podstawę dla podjęcia próby określenia polskiego modelu służby cywilnej, w szczególności czy polska ustawa zasadnicza przewiduje regulacje w zakresie określonego modelu służby cywilnej.

Na tak postawione pytanie należy jednoznacznie odpowiedzieć, iż polski ustawodawca konstytucyjny wyprowadził wyłącznie ogólne ramy dla zinstytucjonalizowanych rozwiązań w zakresie służby cywilnej na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Prowadzi to do wniosku, że ustrojodawca nie opowiedział się za żadnym modelem<sup>215</sup>. Istota konstytucyjnych przepisów art. 153 – jak słusznie podkreśla W. Sokolewicz – sprowadza się do nałożonego przez ustrojodawcę na organy państwowe obowiązku powołania odrębnego korpusu służby cywilnej, działającego wyłącznie w obszarze określonego segmentu administracji rządowej, tj. w ramach struktury administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa RM, mającego wedle ustawy zapewnić wykonywanie zadań w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie<sup>216</sup>. Przepis ten pozwala jedynie na wprowadzenie podstawowych założeń w zakresie ustroju służby, szczególnie w zakresie

---

<sup>215</sup> Tak M. Stec, *Opinia...*, s. 3.

<sup>216</sup> Por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 153...*, s. 1.



ograniczenia swobody ustawodawcy w takich kwestiach, jak: status, organizacja czy rekrutacja<sup>217</sup>.

W świetle powyższych rozważań można sformułować wniosek, iż kwestię wyboru określonego modelu służby pozostawiono do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego. Jednak brak regulacji w tym zakresie wcale nie oznacza, że jest to swoboda absolutna. Ustawodawca zwykły, kształtując określony model służby cywilnej, zobowiązany jest uwzględniać wytyczne zawarte w art. 153 ust. 1 Konstytucji oraz inne zasady i wartości określone w przepisach konstytucyjnych, w tym w szczególności zasadę sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2)<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 312.

<sup>218</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99.

## 9. Podsumowanie części trzeciej

Rozważania poczynione w trzeciej części pracy miały na celu przedstawienie wytycznych i założeń wynikających z art. 153 Konstytucji, określającego instytucję służby cywilnej. Poczynione rozważania pozwoliły na wyprowadzenie kilku generalnych uwag i konstatacji.

Po pierwsze, wprowadzenie do ustawy zasadniczej z 1997 r. ogólnych ram prawnych oraz podstawowych zasad i warunków organizacji, a także zasad funkcjonowania służby cywilnej należy ocenić pozytywnie, w kategoriach troski o dobro państwa i jednostki. Nie ulega wątpliwości, iż nadrzędnym celem prawodawcy konstytucyjnego była oczywista i uzasadniona politycznie potrzeba zagwarantowania administracji rządowej profesjonalnego i niezależnego politycznie korpusu, realizującego szeroko rozumiany interes państwa i ogółu obywateli, a nie partykularne interesy polityczne. Sformułowanie konstytucyjnych założeń służby cywilnej miało na celu wytyczenie ustawodawcy zwykłego dalszego kierunku podejmowanej reformy administracji rządowej. Tym samym stanowi to przejaw tzw. konstytucjonalizacji służby cywilnej czyli regulowania w akcie rangi konstytucyjnej nadrzędnych założeń funkcjonowania administracji publicznej podległej zwierzchnictwu Prezesa RM.

Po drugie, ustrojodawca, nie przesądzając o szczegółowych regulacjach prawnych służby cywilnej, sformułował wyłącznie ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym<sup>219</sup>.

Po trzecie, umieszczenie w ustawie zasadniczej podstawowych wytycznych służby cywilnej stanowi również pewnego rodzaju mechanizm hamulcowy, w stosunku do ustawodawcy zwykłego, przy opracowywaniu kolejnych rozwiązań prawnych w zakresie organizacji służby cywilnej.

Po czwarte, nie ulega żadnym wątpliwości, iż fundamentalne znaczenie dla obecnego kształtu służby cywilnej wywarło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Szczególne znaczenie omawianych w pracy orzeczeń TK, zwłaszcza wyroków w sprawach: K 3/99, K 21/99, K 26/00, K 9/02, K 51/02, przejawia się

---

<sup>219</sup> Tak M. Stec, *Opinia...*, s. 3.

w tym, iż pomimo upływu wielu lat od ich wydania, oraz bez względu na okoliczność, że od tego okresu pragmatyka zawodowa korpusu służby cywilnej ulegała już przecież kilkukrotnym zmianom, argumenty podnoszone przez Trybunał Konstytucyjny zachowały swoją aktualność.



Część czwarta

TRANSFORMACJE USTROJOWE  
SŁUŻBY CYWILNEJ W LATACH 1998–2008



# 1. Uwagi wprowadzające

Celem podjętych badań w czwartej części pracy było przedstawienie kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. Przy omawianiu tego zagadnienia koncentrowano się wokół jednego z zasadniczych problemów badawczych pracy, a mianowicie, czy wprowadzone przez ustawodawcę zwykłego rozwiązania prawne w zakresie organizacji służby cywilnej z lat: 1998 i 2006 zgodne były z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej? Takie ujęcie pozwoliło również udzielić odpowiedzi na pytanie, na ile ówczesne rozwiązania znajdują odzwierciedlenie w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej z 2008 r.

Zasięgiem badania objęto problematykę organizacji służby cywilnej. Zagadnienie to ma charakter ustrojowy. Ponadto kwestie te znalazły szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Poddane analizie zostały takie zagadnienia, jak: zasięg służby cywilnej i jej struktura, zasady i warunki formalne dostępu do służby oraz przyjęte mechanizmy rekrutacji, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji w zakresie zasad dotyczących naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Przy omawianiu tych zagadnień szczególnie przydatne okazały się omówione już w trzeciej części pracy rozważania dotyczące konstytucyjnych wytycznych w zakresie służby cywilnej.

## 2. Służba cywilna pod rządami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r.

### 2.1. Uwagi wstępne

Argumentem przemawiającym za zmianą ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. była potrzeba dostosowania tej ustawy do wytycznych wynikających z ustawy zasadniczej z 1997 r. Podstawę dla zmiany ustawy stanowił również raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997), wytykający liczne uchybienia i wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu i organizacji polskiej służby cywilnej u progu jej powstawania (szerzej w drugiej części pracy przy omawianiu założeń ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.)<sup>1</sup>.

Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych 17 marca 1998 r. wezwała ówczesny rząd, pod przewodnictwem Jerzego Buzka, do przygotowania nowego projektu ustawy o służbie cywilnej, uwzględniającego wytyczne nowej ustawy zasadniczej z 1997 r. Prezes RM powołał 21 kwietnia 1998 r. międzyresortowy zespół do realizacji tego zadania<sup>2</sup>. Nowa ustawa o służbie cywilnej została uchwalona przez Sejm RP 18 grudnia 1998 r.<sup>3</sup>, a weszła w życie 1 lipca 1999 r.

Nasuwa się zatem pytanie, czy wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej odpowiadały konstytucyjnym zasadom, w szczególności zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności służby cywilnej.

---

<sup>1</sup> Por. Z. Derdziuk, M. Gintowt-Jankowicz, J. Stępień, J. Kochanowski, J. Waromski, *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, Warszawa, luty 1998.

<sup>2</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 131; por. też J. Pastwa, *Nowe rozwiązania w służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 7–8, s. 8 i n.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 483.



## 2.2. Założenia ustawy

Nowa ustawa o służbie cywilnej utrzymała cel tworzenia służby przyjęty już w ustawie z 1996 r., a powtórzony w Konstytucji z 1997 r. Zgodnie z tymi regulacjami, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Nowa ustawa o służbie cywilnej w zakresie organizacji służby utrzymała rozwiązania przyjęte z ustawy z 1996 r., tj. instytucje Szefa S.C. oraz Radę S.C. Wprowadzała natomiast dodatkowo instytucję wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W piśmiennictwie podkreśla się, iż wprowadzone w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r. rozwiązania wzorowane były na modelu japońskim<sup>4</sup>. Analogia wynikała z powołania specjalnego urzędu – Urzędu Służby Cywilnej (w Japonii: Narodowa Administracja Kadrowa), na czele którego stanął Szef S.C., jako centralny organ administracji rządowej w randze ministra (w Japonii trzech komisarzy, stojących na czele służby cywilnej posiada status ministra)<sup>5</sup>. Ponadto nowa ustawa wiele rozwiązań przejęła z ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1992 r. i z ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.

Ustawa z 1998 r. zakładała również inne rozwiązania. Z konstytucyjnego punktu widzenia podstawowe znaczenie miały: wprowadzenie do omawianej ustawy zasady otwartości i konkurencyjności w procesie rekrutacji, publicznego informowania o wolnych stanowiskach oraz zasady konkursu poprzedzającego obsadzenie stanowisk państwowych.

## 2.3. Zakres podmiotowy ustawy

Zgodnie z brzmieniem art. 2 u.s.c. z 1998 r., w skład korpusu służby cywilnej wchodziły osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;

---

<sup>4</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 133.

<sup>5</sup> Tamże, s. 133 i n.

- 4) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- 5) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej<sup>6</sup>.

Ponadto do korpusu pracowników służby cywilnej należeli także wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

Poza korpusem znajdowały się osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach nienależących do administracji rządowej. Mowa tutaj między innymi o stanowiskach w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu i Senatu, Biurze TK. W stosunku do tych osób zastosowanie miały postanowienia ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Omawiana ustawa włączyła do korpusu służby cywilnej wszystkie osoby zatrudnione w administracji rządowej. Z dniem wejścia w życie tej ustawy urzędnicy służby cywilnej mianowani na podstawie ustawy z 1996 r. stali się urzędnikami służby cywilnej w rozumieniu ustawy z 1998 r., zaś pozostałe osoby mogły stać się urzędnikami dopiero po pomyślnym przejściu postępowania kwalifikacyjnego. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, ustawa z 1998 r. nadała osobom zatrudnionym w służbie cywilnej status pracowniczy bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy<sup>7</sup>. Omawiana ustawa stanowiła akt normatywny regulujący w odmienny sposób niż powszechne prawo pracy stosunki pracy członków korpusu służby cywilnej z uwagi na szczególny charakter ich pracy<sup>8</sup>.

Ustawodawca w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., bogatszy już o pierwsze doświadczenia w zakresie służby cywilnej wyniesione z funkcjonowania ustawy z 1996 r., kierował się odmiennymi zasadami. Warto zaznaczyć, iż wspomniana powyżej ustawa przygotowywana była w warunkach braku wypowiedzi ustrojodawcy w przedmiocie zakresu podmiotowego służby cywilnej. Zakładała, że w skład korpusu służby cywilnej wchodzić tylko urzędnicy mianowani. Oznaczało to – jak szybko pokazała praktyka stosowania ustawy – że urzędnik był przede wszystkim członkiem korpusu, a dopiero w dalszej kolejności pracownikiem

<sup>6</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 137.

<sup>7</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 24.

<sup>8</sup> Szerzej A. Dubowik, *Pracownicy urzędów państwowych w dobie reform administracji publicznej*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy. Zabezpieczenia społeczne (z aktualnych zagadnień)*, Opole 2001, s. 105; także T. Liszcz, *Rekodyfikacja prawa pracy a pragmatyki pracownicze*, PiZS 1989, nr 6; H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 24; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1992, t. 9, s. 10.

urzędu, do którego został wyznaczony. W tym znaczeniu związek między należeniem do korpusu a zatrudnieniem w urzędzie był co najmniej rozluźniony.

Ów silniejszy związek widoczny był na gruncie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Znajdował zwłaszcza odzwierciedlenie w przyjętej procedurze naboru kandydatów, wynagradzaniu poprzez przyznanie stopnia służbowego mianowanemu urzędnikowi czy skierowaniu na aplikację legistyczną<sup>9</sup>. Przyjęte rozwiązania w ustawie z 1998 r. wzmacniały związek między przynależnością do korpusu a pracą w konkretnym urzędzie.

Omawiana ustawa – w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o służbie cywilnej z 1996 r. – słusznie objęła wszystkich urzędników administracji rządowej jednolitym ustawodawstwem. Poprzednio stosowano dwie ustawy w stosunku do pracowników rządowych: ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. oraz ustawę o służbie cywilnej z 1996 r.

## 2.4. Kategorie urzędników

Nie ulega wątpliwości, że w celu wypełniania konstytucyjnych założeń służby cywilnej podstawowe znaczenie miał system kategoryzacji urzędników. Ustawodawca wprowadził dwie kategorie w korpusie służby cywilnej: pracowników i urzędników służby cywilnej<sup>10</sup>, w przeciwieństwie do założeń ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., która swym zasięgiem obejmowała wyłącznie urzędników służby cywilnej<sup>11</sup>. Ustawodawca, wprowadzając kategoryzację pojęciową na pracowników i urzędników, przesądził tym samym o charakterze służby cywilnej. Nie miała już ona wyłącznie charakteru *sensu stricto* publicznoprawnego, lecz dostrzec można również było regulacje charakterystyczne dla prawa pracy. Stąd też konstrukcja służby cywilnej przyjęta w omawianej ustawie nie była jednolita<sup>12</sup>.

Zgodnie z omawianą ustawą, z pracownikami służby cywilnej zawierano umowy o pracę, w przeciwieństwie do urzędników służby cywilnej, w stosunku do których ustawodawca przyjął – jako podstawę zatrudnienia – mianowanie. Elementami charakterystycznymi, a jednocześnie identycznymi dla obu kategorii, były przesłanki warunkujące nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej. Z nowo zatrudnionym pracownikiem pracodawca nawiązywał stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas określony. Nowo zatrudnione osoby odbywały służbę przygotowawczą<sup>13</sup>. W tym obszarze ustawodawca przewidział jeden wyjątek

<sup>9</sup> Art. 102 ust. 1 u.s.c. z 1998 r.

<sup>10</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 141.

<sup>11</sup> Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 30.

<sup>12</sup> Por. J. Jagielski, *Komentarz...*

<sup>13</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 149.

w stosunku do absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej<sup>14</sup>. Zgodnie z omawianą ustawą absolwenci KSAP składali do Szefa S.C. jedynie wniosek o mianowanie w służbie cywilnej. Mianowania dokonywał Szef S.C., w ramach limitu określonego corocznie przez Radę Ministrów i przedkładanego Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej. Po odbytej służbie przygotowawczej kandydat podlegał ocenie przez komisję egzaminacyjną specjalnie powołaną przez dyrektora generalnego urzędu<sup>15</sup>. Uzyskanie negatywnej noty implikowało możliwość rozwiązania stosunku pracy. Pozytywna ocena natomiast dawała podstawę zmiany podstawy zatrudnienia z umowy o pracę na mianowanie, przy spełnieniu enumeratywnie wyliczonych przesłanek, takich jak: posiadanie statusu pracowników służby cywilnej, odbyta służba przygotowawcza, co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, legitymowanie się tytułem magistra lub równorzędnym oraz znajomość co najmniej jednego języka obcego, potwierdzonego odpowiednimi certyfikatami (art. 28).

Wydaje się, iż rozwiązywania te wzmacniały gwarancję realizacji konstytucyjnej zasady zawodowości służby cywilnej.

## 2.5. Dostęp do służby cywilnej

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. utrzymała wprowadzone pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. fundamentalne wymagania formalne w zakresie dostępu do służby cywilnej, do których zalicza się obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadanie kwalifikacji wymagane w służbie cywilnej, nieposzlakowaną opinię (art. 4). Pominęła natomiast wymóg stanu zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej, jak również przesłankę zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, uznając, iż te wytyczne można wyprowadzić z ogólnych zasad prawa pracy.

Swoistym *novum* na gruncie tej ustawy było wprowadzenie mechanizmów prawnych, mających urzeczywistniać zarówno realizację konstytucyjnych założeń służby cywilnej, jak i naczelnych zasad ustrojowych ze szczególnym uwzględnieniem zasady równości (art. 30) oraz dostępu do służby na jednakowych zasadach (art. 60). Do katalogu tych mechanizmów należy zaliczyć zasadę otwartości i konkurencyjności w procesie rekrutacji, publicznego informowania o wolnych stano-

---

<sup>14</sup> Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest profesjonalną placówką kształcącą przyszłą elitę urzędniczą. Podstawą prawną dla jej działania była uchwała nr 74 Rady Ministrów z dnia 30 maja 1990 r. w sprawie utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz ustawa o KSAP z dnia 14 czerwca 1991 r.

<sup>15</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 149.

wiskach oraz zasadę konkursu poprzedzającego obsadzenie wysokich stanowisk. Znajduje to szczególny wyraz w formule: „każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny” (art. 5).

Ponadto realizacji tych zasad służyły nałożone na dyrektorów generalnych dodatkowe zadania, tj.: upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w kierowanym przez siebie urzędzie przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także przez opublikowanie go w „Biuletynie Służby Cywilnej” oraz w „Biuletynie Informacji Publicznej”, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup>. Korespondowały z tym kolejne postanowienia w zakresie: informowania o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, o konkursach na wolne stanowiska poprzez umieszczenie ogłoszenia w „Biuletynie Służby Cywilnej” oraz informowania dyrektorów generalnych urzędów o ogłaszanych konkursach (art. 44).

Na Szefie S.C. spoczywał również obowiązek upowszechniania informacji o wynikach konkursu, w terminie 30 dni od dnia zakończenia prac przez zespół konkursowy, w tym o powodach nieobsadzenia stanowiska; w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad przeprowadzenia konkursu Szef S.C. zarządzał przeprowadzenie ponownego konkursu (art. 44) oraz upowszechniał w „Biuletynie Służby Cywilnej” i w „Biuletynie Informacji Publicznej” informacje o zarządzeniu przeprowadzenia ponownego konkursu w terminie 30 dni od tego zarządzenia (art. 47).

## 2.6. Struktura organizacyjna służby cywilnej

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. utrzymała – wprowadzone pod rządami u.s.c. z 1996 r. – rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej, tj. instytucje: Szefa S.C., Rady S.C. i dyrektora generalnego urzędu. Jedyną zmianą było powołanie nowej instytucji wyższych stanowisk w służbie cywilnej, do których zaliczono stanowisko dyrektora generalnego urzędu.

Zgodnie z ustawą Szef S.C. podlegał Prezesowi Rady Ministrów (art. 8). Powoływany był spośród urzędników służby cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady S.C. Wprowadzono kadencyjność Szefa S.C. Kadencja wynosiła pięć lat, licząc od dnia powołania, zaś Szef S.C. pełnił obowiązki do dnia powołania jego następcy (art. 9).

---

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>17</sup> wynika jednoznacznie, iż na ustawodawcy spoczywa obowiązek wprowadzania instrumentów i mechanizmów prawnych, gwarantujących „(...) brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej”<sup>18</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż zastosowanie zasady kadencyjności instytucji Szefa S.C. jest najskuteczniejszym instrumentem stabilizacji, a w konsekwencji samodzielności w wykonywaniu powierzonych obowiązków. Ma to podstawowe znaczenie dla tak istotnej instytucji, jaką niewątpliwie jest Szef S.C. z uwagi na nieuchronnie zmieniające się uwarunkowania polityczne – mogące negatywnie oddziaływać na kształt służby cywilnej<sup>19</sup>. Odstąpienie od tej reguły – jak słusznie podkreślają W. Skrzydło, S. Grabowska i R. Grabowski – nie pozwałoby w konsekwencji przyznać osobie piastującej taką funkcję określonego rodzaju pełnomocnictw na *stricte* wyznaczony okres, co z kolei niewątpliwie nie służyłoby stabilizacji i samodzielności działania takiego organu<sup>20</sup>. Zamiast przyczyniać się do wzmocnienia systemu służby cywilnej poprzez wzmocnienie pozycji ustrojowej jej szefa, prowadziłoby do jego osłabienia. Podzielam w tej mierze pogląd A. Paprockiej<sup>21</sup>, iż przyjęte rozwiązanie zapewniło regularną rotację składu osobowego organów, a tym samym odnawiania legitymizacji ich działania. Za takim stanowiskiem przemawia również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup>.

Ustawa określała przesłanki odwołania Szefa S.C. Prezes RM odwoływał Szefa S.C. w razie: rezygnacji ze stanowiska, utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej sześć miesięcy, gdy przestał odpowiadać jednemu z warunków (obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, braku karania za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadania kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej, nieposzlakowanej opinii).

Odwołanie w przypadkach, o których mowa w art. 4 pkt 4 i 5 u.s.c. z 1998 r., tj. braku posiadania kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej oraz utraty nieposzlakowanej opinii następowało za zgodą co najmniej 2/3 składu Rady S.C.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 94.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, s. 364; por. też wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>19</sup> Por. A. Paprocka [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 36.

<sup>20</sup> Por. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 189.

<sup>21</sup> Por. A. Paprocka, dz. cyt., s. 36; por. również M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasad kadencyjności oraz działalności organów państwa*, Prz. Sejm. 2005, nr 4, s. 41.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10; wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48; wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 95.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady bezstronności i neutralności politycznej za pozytywne należy uznać rozwiązanie przyjęte w zakresie powoływania Szefa S.C. i zastępcy Szefa S.C. w drodze konkursu (art. 10a ust. 1 u.s.c. z 1998 r.).

Szef S.C. wykonywał zadania wynikające z ustawy przy pomocy zastępcy Szefa S.C. i dyrektorów generalnych urzędów, w szczególności: czuwał nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kierował procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej, gromadził informacje o korpusie służby cywilnej, planował i nadzorował wykorzystanie środków, organizował i prowadził postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej, prowadził konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, prowadził ewidencję jednostek upoważnionych do organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej, przygotowywał projekty aktów normatywnych przewidzianych w ustawie, upowszechniał informacje o służbie cywilnej, wydawał „Biuletyn Służby Cywilnej”, przedstawiał Prezesowi RM coroczne sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby (art. 12 u.s.c. z 1998 r.). Szef S.C. mógł tworzyć zespoły i komisje jako organy pomocnicze lub opiniodawczo-doradcze w sprawach należących do zakresu jego działania.

Obsługę Szefa S.C., w tym realizację wymienionych wyżej zadań, zapewniał Urząd Służby Cywilnej. Jego organizację określał statut nadany, w drodze zarządzenia, przez Prezesa RM. Statut Urzędu regulował w szczególności zadania, strukturę organizacyjną i zasady udzielania pełnomocnictw (art. 13 ust. 1 u.s.c. z 1998 r.). Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bowiem wzmacniało pozycję ustrojową Szefa S.C., a tym samym umożliwiało realizację zadań w sposób determinowany konstytucyjnie, tj. zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie.

Drugą instytucją w ramach służby cywilnej była Rada S.C., jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa RM oraz oceniający przebieg postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w służbie cywilnej (art. 14 u.s.c. z 1998 r.). Do jej zadań należało w szczególności: wyrażanie opinii w sprawach służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa RM lub Szefa S.C. oraz z własnej inicjatywy, opiniowanie projektów ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz wyrażanie opinii o corocznym wykonaniu budżetu w tym zakresie, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej, opiniowanie kryteriów ocen urzędników służby cywilnej i sposób przeprowadzania tych ocen, opiniowanie zasad awansowania urzędników służby cywilnej, opiniowanie planu szkoleń w służbie cywilnej, wyrażanie opinii w sprawach etyki zawodowej korpusu służby cywilnej, wyrażanie opinii o kandydacie na stanowisko Szefa S.C. przedstawionym jej przez Prezesa RM, opiniowanie corocznego sprawozdania Szefa S.C.

Przyznane Radzie S.C. kompetencje należy ocenić pozytywnie, bowiem wzmacniały realizację konstytucyjnych założeń, w szczególności zasady bezstronności służby cywilnej.

Organem uprawnionym do powoływania członków Rady S.C. był Prezes RM, jako konstytucyjny zwierzchnik służby cywilnej. Powoływał ośmiu członków spośród osób odpowiadających warunkom (obywatelstwa polskiego, korzysta z pełni praw publicznych, braku karania za przestępstwo popełnione umyślnie, nieposzlakowanej opinii), których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. Kadencja członków Rady trwała sześć lat, przy czym co trzy lata kończyła się kadencja połowy liczby członków.

Ponadto Prezes RM powoływał ośmiu członków spośród osób reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, odpowiadających wymienionym wyżej warunkom (art. 15 u.s.c. z 1998 r.). Ich kadencja trwała odpowiednio do kadencji Sejmu i Senatu. Członkowie Rady pełnili swoje funkcje do czasu powołania ich następców (art. 16 u.s.c. z 1998 r.).

## 2.7. Regulacje prawne w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej

Swoiste *novum* na gruncie omawianej regulacji stanowiła instytucja wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Do kategorii wyższych stanowisk ustawodawca zaliczył stanowiska: dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audit Wewnętrzznego, osoby kierującej departamentem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w Kancelarii Prezesa RM, ministerstwach, urzędach centralnych, a także osoby kierującej wydziałem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w urzędach wojewódzkich, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy.

Na gruncie omawianej ustawy wprowadzona została generalna zasada konkursowego naboru (art. 41 ust. 2 u.s.c. z 1998 r.). Ten tryb – co do zasady – znajdował zastosowanie do wyżej wymienionych kategorii stanowisk. Od tej zasady ustawodawca wprowadził dwa wyjątki (art. 42 u.s.c. z 1998 r.). Pierwszy z nich dotyczył sytuacji, kiedy po przeprowadzeniu dwukrotnego konkursu na stanowisko w służbie cywilnej nie został wyłoniony kandydat spośród urzędników służby cywilnej. Wówczas do udziału w następnym konkursie na to stanowisko dopuszczano osoby, które nie były urzędnikami służby cywilnej (art. 42 ust. 2 u.s.c. z 1998 r.).

Drugi wyłom to uprawnienie Szefa S.C. odnośnie do wyrażania zgody na dopuszczenie osób niebędących urzędnikami służby cywilnej do konkursu na stanowiska w przypadkach, kiedy do pracy na tych stanowiskach niezbędne były szczególne doświadczenia lub umiejętności zawodowe (art. 42 ust. 3 u.s.c. z 1998 r.).

Kolejny wyjątek od generalnej zasady naboru został wprowadzony do ustawy o służbie cywilnej na mocy art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania



ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>23</sup>. Wprowadzony art. 144a stanowił, iż w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, Szef S.C., na wniosek dyrektora generalnego urzędu, mógł w każdym czasie obsadzić wolne stanowiska przez osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej, spełniające warunki określone w art. 4. Przepis ten został zaskarżony przez RPO i uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny<sup>24</sup>. Kwestionowany przez TK przepis miał zastosowanie szczególnie w tzw. wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, do których ustawodawca zalicza stanowiska: dyrektora departamentu i jego zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, dyrektora wydziału i jego zastępców w urzędzie wojewódzkim. Przyjęte rozwiązanie, jak słusznie stwierdził TK<sup>25</sup>, nie „stwarzało przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń”<sup>26</sup>. Trybunał Konstytucyjny nie uznał podnoszonych przez twórców ustawy argumentów o uzasadnionej konieczności wprowadzenia wyjątkowego trybu naboru odbiegającego od standardów konstytucyjnych, zważywszy na narastające trudności kadrowe w administracji rządowej. Trybunał sformułował wówczas tezę, iż „(...) nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych”<sup>27</sup>.

Przedmiotowe orzeczenie obala również – zresztą bardzo słusznie – podnoszony przez rząd argument o przejściowym charakterze tej regulacji. Przyznanie racji tej tezie oznaczałoby akceptację instrumentu prawnego godzącego w konstytucyjne mechanizmy zabezpieczające służbę cywilną. Utrzymanie w mocy tego przepisu stanowiłoby akceptację przez Trybunał pozamerytorycznego trybu naboru do służby cywilnej, a to z kolei prowadziłoby nieuchronnie do pozbawienia kontroli legalności stosowania kryteriów naboru. Prowadziłoby to do wniosku, że Trybunał dopuszczałby zatrudnienie w służbie cywilnej w charakterze zajęcia przejściowego, tymczasowego, co godziłoby w konstytucyjne zasady zawodowości<sup>28</sup>.

Mając na względzie konstytucyjne założenia służby cywilnej, nie sposób pozytywnie ocenić zastosowany przez ustawodawcę mechanizm rekrutacji i awansowania.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1800.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Por. K. Koźmiński [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 632.

## 2.8. Refleksje końcowe

Najważniejszym celem ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. było zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Można w świetle powyższego postawić pytanie, czy ustawodawca zwykły zrealizował ów konstytucyjny nakaz?

Nie ulega żadnym wątpliwości, iż pod rządami omawianej ustawy powstał korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem był Prezes RM. Ustawa z 1998 r. przewidywała precyzyjnie organizację służby cywilnej. Obok instytucji Szefa S.C. i Rady S.C. – istniejących już w ustawie z 1996 r., omawiana ustawa wprowadziła nową instytucję – dyrektorów generalnych urzędów. Uzasadnieniem dla wprowadzenia nowej instytucji było odgrodzenie apolitycznej służby cywilnej od politycznego oddziaływania na jej funkcjonowanie.

Nowa ustawa wyodrębniła wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zachodzi zatem pytanie, czy przyjęte rozwiązania były zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie najlepiej odwołać się do omawianych powyżej regulacji prawnych, dotyczących instytucji wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Obok generalnej zasady konkursowego naboru do służby cywilnej, ustawodawca przewidział wiele wyjątków godzących w fundamentalne konstytucyjne założenia służby cywilnej, co zostało słusznie jednoznacznie negatywnie ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. Podobne stanowisko przedstawiła również Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej za 2005 r.<sup>29</sup> Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła, że w polskiej służbie cywilnej nie udało się zrealizować konstytucyjnego celu, dla którego została powołana służba cywilna, tj. zapewnienia zawodowego, bezstronnego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa<sup>30</sup>.

Postulowano w doktrynie: „(...) wprowadzenie do systemu służby cywilnej rozwiązań, które służyć mogą podniesieniu jakości i efektywności pracy oraz zwiększeniu mobilności kadr urzędów rządowych, stworzą podstawy do uelastycznienia rozwiązań systemowych, a także uwzględnią znaczenie czynnika czasu w procesach istniejących w systemie służby cywilnej”<sup>31</sup>. W ówczesnej prasie

<sup>29</sup> Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej za 2005 r., przygotowana przez Departament Administracji Publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2005, s. 50 i n.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Por. G. Rydlewski, *Opinia politologiczno-prawna dot. poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP, 2006, s. 5.

podnoszono szczególnie potrzebę stworzenia rozwiązań prawnych, aby „(...) biurokracja była autonomiczna wobec polityki, (...) w przeciwnym razie aparat państwowy zmienia się w prywatny folwark rządzącej akurat partii”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Por. J. Żakowski, *Podróż z krańca świata*, „Polityka” 2006, nr 34, s. 23.

### 3. Służba cywilna pod rządami ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich urzędnikach państwowych

#### 3.1. Uwagi wstępne

Każda zmiana polityczna implikowała reformę zasad zarządzania kadrami w administracji publicznej, czego najlepszym dowodem były kolejne ustawy o służbie cywilnej. Po ustawach z 1996 i z 1998 r. wprowadzono w 2006 r. kolejną reformę. Pod wnioskiem o kompleksową reformę kulejącego wówczas systemu zarządzania kadrami, zwłaszcza w służbie cywilnej, podpisywały się różne środowiska, poczynawszy od naukowców, poprzez ekspertów, a skończywszy na klasie politycznej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu tego aktu prawnego<sup>33</sup>, podstawowym celem reformy ustawy było „uproszczenie służby cywilnej”. Argumentem przemawiającym za tym miała być „(...) konieczność dostosowania stosunku pracy tych osób do potrzeb realizacji polityki rządu”<sup>34</sup>.

Urzeczywistnienie reformy nastąpiło na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej<sup>35</sup> oraz nierozzerwalnie z nią związanej ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z dnia 24 sierpnia 2006 r.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Druk sejmowy nr 552.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawę z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, ustawę z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

Celem podejmowanej analizy jest wykazanie, czy wprowadzone pod rządami tych ustaw rozwiązania prawne w zakresie organizacji służby cywilnej były zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej. Z punktu widzenia podejmowanej problematyki niezmiernie istotne znaczenie miały rozwiązania dotyczące zakresu podmiotowego ustawy. Opatrzona komentarzem wymaga zwłaszcza kwestia zgodności z art. 153 Konstytucji zawężania zakresu służby cywilnej.

Uwzględnienia wymaga również problematyka nowej organizacji służby cywilnej, tj. w szczególności legalności likwidacji podstawowego centralnego organu administracji rządowej – Szefa S.C. oraz jego urzędu<sup>37</sup>, wyłączenie wyższych stanowisk, w tym dyrektorów generalnych urzędów z korpusu służby cywilnej i powołanie instytucji tzw. państwowego zasobu kadrowego – swoistego *novum* na gruncie polskich rozwiązań.

Wielce kontrowersyjne – pod rządami omawianych regulacji z 2006 r. – były również regulacje dotyczące warunków naboru do służby cywilnej, zwłaszcza w kontekście dopuszczenia do zajmowania stanowisk w korpusie służby cywilnej przez pracowników w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, pracowników w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli, w trybie „przenoszenia”.

### 3.2. Korpus służby cywilnej. Zakres podmiotowy ustawy

Zgodnie z treścią art. 2 u.s.c. z 2006 r. w skład korpusu służby cywilnej wchodził pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;
- 5) Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej;

---

<sup>37</sup> Szef S.C. posiadał pod rządami ustawy z 1998 r. własny urząd celem wykonywania powierzonych mu ustawą zadań.

- 6) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych;
- 7) Biurze Nasiennictwa Leśnego, jak również powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy<sup>38</sup>.

Stanowiska urzędnicze w urzędach mogły zajmować także osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione<sup>39</sup>, jak również pracownicy w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>40</sup> z wyłączeniem stanowisk, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>41</sup> oraz art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>42</sup>.

Przedstawione powyżej przepisy prowadzą do następujących wniosków.

Omawiana ustawa wprowadzała nowy model zarządzania służbą cywilną. Zawiązała zakres podmiotowy służby cywilnej do stanowisk średniego szczebla. Zakreśliła tym samym linię demarkacyjną pomiędzy stanowiskami w korpusie służby cywilnej a stanowiskami poza nim. W pełni podzielam prezentowany przez K. Działochę i A. Łukaszczyka pogląd, iż rozwiązanie to „(...) wyraża najpełniej pomniejszenie nie tylko zasięgu podmiotowego, lecz także znaczenia służby cywilnej w organizacji państwa”<sup>43</sup>. Zaproponowana przez ustawodawcę zwykłego koncepcja zawężenia zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej godziła w podstawowe konstytucyjne założenia, wyrażone w art. 153 ust. 1 Konstytucji, który jednoznacznie stanowi, iż w urzędach administracji rządowej funkcjonuje jeden korpus służby cywilnej (szerzej przy omawianiu instytucji państwowego zasobu kadrowego).

### 3.3. Struktura organizacyjna służby cywilnej

#### 3.3.1. Uwagi wstępne

Z punktu widzenia organizacji służby cywilnej niezmiernie istotne znaczenie miały kwestie likwidacji organów Szefa S.C., jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach z zakresu służby cywilnej oraz Rady S.C., a także zniesienie Urzędu Służby Cywilnej i przyznanie Kancelarii Prezesa RM zadania w za-

<sup>38</sup> Por. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, rozdział XXVII, s. 267 i n.

<sup>39</sup> Art. 2 ust. 3 u.s.c. z 2006 r.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

<sup>43</sup> Szerzej K. Działocha, A. Łukaszczyk, dz. cyt., s. 5.

kresie obsługi formalno-organizacyjnej neutralnego politycznie korpusu służby cywilnej.

W świetle powyższego zachodzi pytanie, czy wprowadzone mechanizmy prawne zgodne były z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

### 3.3.2. Likwidacja instytucji Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach z zakresu służby cywilnej i podporządkowanie organizacyjne działalności służby cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Wprowadzony omawianą ustawą o służbie cywilnej model zakładał między innymi likwidację najważniejszej dotychczas funkcjonującej instytucji w służbie cywilnej, tj. Szefa S.C., wraz z Urzędem Służby Cywilnej. Prezes RM sprawował nadzór nad służbą cywilną w zakresie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. W celu realizacji zadań, Prezes RM, w drodze zarządzenia, upoważniony był do wydawania wytycznych i poleceń w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej (art. 8 u.s.c. z 2006 r.). Szef Kancelarii Prezesa RM realizował zadania z upoważnienia Prezesa RM. W szczególności: nadzorował przestrzeganie zasad służby cywilnej, upowszechniał informacje na temat służby cywilnej, w tym o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej; kierował procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej; gromadził informacje o korpusie służby cywilnej; planował i nadzorował wykorzystanie środków, w zakresie finansowania służby cywilnej, planował, organizował i nadzorował szkolenia centralne w służbie cywilnej (art. 3 u.s.c. z 2006 r.).

Prezes RM określał, w drodze rozporządzenia, organizację, zasady i tryb wykonywania zadań, uwzględniając konieczność zapewnienia kadrowej i organizacyjnej obsługi Szefa Kancelarii Prezesa RM, w tym delegowania uprawnień (art. 8 ust. 4).

Pod rządami ustaw z 2006 r. dokonano również gruntownej reformy organizacji służby cywilnej. Ustawodawca zlikwidował instytucję Szefa S.C. i jego urzędu. Zniesienie instytucji Szefa S.C. – gwaranta ustawowego służby cywilnej – wiązało się z koniecznością powołania zastępczego organu mogącego przejąć jego obowiązki. Ustawodawca zdecydował się większość zadań (poza obsługą administracyjną postępowań rekrutacyjnych do korpusu służby cywilnej powierzoną KSAP) przekazać Kancelarii Prezesa RM. W świetle powyższego nasuwa się pytanie, czy likwidacja instytucji Szefa S.C. i powierzenie kompetencji w tym zakresie Szefowi Kancelarii Prezesa RM było rozwiązaniem zgodnym z konstytucyjnymi zasadami służby cywilnej? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga uwzględnienia dwóch aspektów.

Z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika, iż obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie takich instrumentów prawnych, aby zapewnić z jednej strony konstytucyjne zwierzchnictwo Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, z drugiej zaś zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej.

Nie ulega wątpliwości, że służba cywilna jest jednym z instrumentów służących realizacji polityki rządowej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje osobiście Prezes RM (art. 153 ust. 2 Konstytucji). Szef Kancelarii Prezesa RM powoływany i odwoływany jest przez Prezesa RM. Zatem przyjąć można, że poprzez swoją Kancelarię Prezes RM realizował konstytucyjne zwierzchnictwo nad służbą cywilną.

Z drugiej jednak strony, służba cywilna powołana została w celu zapewnienia w szczególności „(...) politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Zatem nasuwa się kolejne pytanie, czy włączenie do systemu służby cywilnej instytucji politycznej – Szefa Kancelarii Prezesa RM w miejsce neutralnego politycznie Szefa S.C. gwarantuje konstytucyjną neutralność korpusowi służby cywilnej?

Podzielałam pogląd H. Szewczyk, iż niezmiernie trudno upatrywać gwarancji politycznej neutralności służby cywilnej, skoro jej szef jest politykiem „pozbawionym atrybutów niezależności”<sup>44</sup>. W ówczesnym piśmiennictwie podkreślano, że przyjęte rozwiązanie prowadziło nieuchronnie do polityzacji służby cywilnej<sup>45</sup>. W żadnym wypadku nie było formą odgrodzenia służby cywilnej od oddziaływania czynnika politycznego. Uznawano wręcz, że taki mechanizm zarządzania należy traktować w kategoriach zaprzeczenia i pogwałcenia konstytucyjnego zakazu neutralności służby cywilnej<sup>46</sup>.

Wydaje się, że wprowadzone wówczas rozwiązanie konstytucyjnej zasady neutralności politycznej na pewno nie służyło jej realizacji w najwyższym możliwym stopniu. Prowadzi to z kolei do wniosku, że jednoczesna realizacja przez ustawodawcę zwykłego obu zasad konstytucyjnych w najwyższym możliwym stopniu jest niezmiernie trudna.

<sup>44</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 32.

<sup>45</sup> Por. E. Ura, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o służbie cywilnej (Druk nr 552) i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Druk nr 553)*, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 16 czerwca 2006 r.

<sup>46</sup> Por. K. Działocha, A. Łukaszczuk, dz. cyt., s. 3.



### 3.4. Państwowy zasób kadrowy jako instrument doboru i selekcji kandydatów na wyższe stanowiska w administracji rządowej

#### 3.4.1. Uwagi wstępne

Reforma służby cywilnej dokonana w 2006 r. opierała się – jak już wspomniano na wstępie – na dwóch zasadniczych ustawach (z dnia 24 sierpnia 2006 r.): o służbie cywilnej oraz nierozdzielnie z nią związanej ustawie o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach. Druga z wymienionych ustaw określała organizację i zasady tworzenia państwowego zasobu kadrowego, a w szczególności sposób normowała warunki przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska państwowe.

Pod rządami omawianego aktu prawnego wprowadzono nową instytucję państwowego zasobu kadrowego (czyli zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe)<sup>47</sup>. Uzasadnieniem dla jego wprowadzenia było zapewnienie zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań państwa (art. 1 u.p.z.k.).

Zachodzi zatem pytanie, czy rzeczywiście rozwiązanie to przyniosło zamierzony rezultat? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga poczynienia najpierw kilku generalnych uwag w zakresie ram prawnych państwowego zasobu kadrowego.

#### 3.4.2. Ramy prawne państwowego zasobu kadrowego

Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych – jak słusznie zwraca na to uwagę A. Jaxa-Dębacka – niejako od podstaw tworzyła „(...) nowy model doboru i selekcji kandydatów na wysokie stanowiska w urzędach administracji rządowej”<sup>48</sup>. W tym punkcie należy zastanowić się nad konsekwencjami takiego rozwiązania dla systemu służby cywilnej.

Państwowy zasób kadrowy był zbiorem potencjalnych kandydatów na najważniejsze stanowiska państwowe: kierowników centralnych urzędów administracji rządowej i ich zastępców; prezesów agencji państwowych i ich zastępców (art. 4 u.p.z.k.: Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Rynku Rolnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Rezerw Materiałowych, prezesów zarządów państwowych funduszy i ich zastępców: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Sekretarza Rady Ministrów,

<sup>47</sup> Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie na wysokich stanowiskach...*, s. 15.

<sup>48</sup> Por. A. Jaxa-Dębacka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 295.

wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców, kierowników państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów i ich zastępców, dyrektorów generalnych urzędów lub osób na innych równoważnych stanowiskach utworzonych na podstawie odrębnych przepisów, kierujących departamentami lub komórkami równorzędnymi w ministerstwach i urzędach centralnych oraz urzędach obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich, państwowych jednostkach organizacyjnych, a także ich zastępców).

W skład PZK wchodziły także osoby na stanowiskach kierowniczych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.z.

Ponadto zwrócić należy uwagę również na fakt, iż omawiana ustawa dopuszczała zajmowanie wysokich stanowisk państwowych przez osoby oddelegowane, na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której byli zatrudnieni (art. 5 ust. 1 u.p.z.k.). Osoby te jednak nie należały do państwowego zasobu kadrowego (art. 5 ust. 2 u.p.z.k.).

W świetle poczynionych ustaleń nasuwają się następujące wnioski.

Przyjęte pod rządami ustaw z 2006 r. rozwiązania w zakresie obsadzania wysokich stanowisk państwowych budziły poważne zastrzeżenia, przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnych założeń zawodowości, bezstronności, rzetelności i politycznej neutralności (art. 153) oraz zasady dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach (art. 60). Stworzenie odrębnego korpusu (PZK) obok korpusu służby cywilnej stanowiło naruszenie konstytucyjnego nakazu funkcjonowania w urzędach administracji rządowej jednego korpusu służby cywilnej.

Podzielić należy także prezentowane powszechnie w doktrynie stanowisko, (m.in. przez H. Szewczyk<sup>49</sup>, H. Izdebskiego i M. Kuleszę<sup>50</sup>), iż wprowadzenie PZK spowodowało obniżenie wymogów kwalifikacyjnych przy naborze na stanowiska kierownicze, co sprzeczne było z konstytucyjną zasadą zawodowości służby cywilnej.

### 3.4.3. Kategorie osób tworzących państwowy zasób kadrowy

Państwowy zasób kadrowy tworzyli: urzędnicy służby cywilnej, posiadający co najmniej pięcioletni staż pracy<sup>51</sup>, oraz osoby, które:

<sup>49</sup> H. Szewczyk, dz. cyt., s. 15.

<sup>50</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, *passim*.

<sup>51</sup> Po kilku miesiącach obowiązywania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.) zlikwidowano kryterium pięcioletniego doświadczenia, pozostawiając wyrażenie „urzędnicy służby cywilnej” na

- 1) złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin do państwowego zasobu kadrowego;
- 2) wygrały konkurs na stanowisko ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów;
- 3) zostały mianowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych;
- 4) posiadały stopień naukowy doktora<sup>52</sup>;
- 5) pełniły jako ostatnie stanowisko służbowe zajmowane w czasie wykonywania zawodowej służby wojskowej funkcje związane z kierowaniem departamentem lub komórką równorzędną w Ministerstwie Obrony Narodowej, a także ich zastępcy.

Przynależność do PZK osób trwała przez okres dziesięciu lat od dnia wejścia do tego zasobu (art. 6 ust. 2 u.p.k.z.). Po jego upływie ponowne wejście do zasobu wymagało złożenia egzaminu z pozytywnym wynikiem (art. 6 ust. 3 u.p.k.z.).

Zgodnie z omawianą ustawą, obowiązek prowadzenia ewidencji osób tworzących zasób spoczywał na Szefie Kancelarii Prezesa RM, który gromadził dane osobowe osób oraz informacje o kryteriach dla kandydatów na wysokie stanowiska państwowe (art. 9 u.p.k.z.).

W świetle poczynionych rozważań można wyprowadzić następujące wnioski.

Przed wszystkim negatywnie odnoszę się do wprowadzonego rozwiązania wyłączenia ze służby cywilnej wysokich urzędników państwowych. Uzasadnieniem dla powstania PZK było zapewnienie zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania powierzonych ustawą obowiązków. Paradoksalnie jednak zasób stał się narzędziem realizacji polityki kadrowej ówczesnych elit politycznych. Takie stwierdzenie wydaje się w pełni uprawnione, biorąc pod uwagę częstotliwość wprowadzanych zmian. Zaledwie po kilku miesiącach od uchwalenia ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r., 11 maja 2007 r. dokonano kolejnych zmian w ustawie. Na podstawie tej reformy wykreślono z dotychczasowego brzmienia ustawy „kryterium pięcioletniego doświadczenia”, pozostawiając wyłącznie pojęcie „urzędnicy służby cywilnej”. W praktyce oznaczało to jednak zdecydowane zmniejszenie wymogów formalnych na wyższe stanowiska.

Uzasadnione wątpliwości budziło również wprowadzenie do katalogu PZK osób legitymujących się stopniem naukowym doktora niezależnie od dziedziny nauki. Prowadziło to do sytuacji, że osoby wyspecjalizowane w dziedzinach nauki niezwiązanych w żadnym stopniu z funkcjonowaniem administracji (np. doktorzy nauk ścisłych) mogły zajmować z mocy samego prawa kierownicze stanowiska w administracji.

---

podstawie ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 123, poz. 847).

<sup>52</sup> Kryterium dodatkowe wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach (Dz.U. Nr 123, poz. 847).

Dyskusyjny był również mechanizm rozwiązywania stosunku pracy z osobami będącymi w PZK, odwołujący się do rozwiązań właściwych dla prawa pracy. Odwołanie ze stanowiska równoznaczne było z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia bądź za wypowiedzeniem<sup>53</sup>. Przyjęte rozwiązanie niezgodne było z zasadami wynikającymi *expressis verbis* z art. 153 Konstytucji. Istotne znaczenie służby cywilnej wiąże się z jednej strony z dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji rządowej, tj. realizowania zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny oraz politycznie neutralny, z drugiej zaś powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji. Oznacza to, że przy każdej modyfikacji ustroju służby cywilnej, w tym przede wszystkim zmiany sytuacji prawnej urzędników będących w korpusie służby cywilnej, powinno się uwzględniać konstytucyjne wytyczne zawarte w art. 153 ust. 1. W przeciwnym wypadku każda zmiana zasad funkcjonowania służby cywilnej staje się niedopuszczalną modyfikacją ustroju służby cywilnej.

Podzielić należy prezentowany przez TK pogląd, że „wykonywanie zadań państwa zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji stanowi wartość, której poszanowanie wiąże się ściśle nie tylko z samym powołaniem do życia kadry urzędniczej działającej na zasadzie służby, ale także stworzeniem ustawowych mechanizmów jej prawidłowego funkcjonowania”<sup>54</sup>. W myśl tego artykułu służba cywilna jest zasadniczym trzonem całej administracji rządowej, a więc jej instytucjonalną ochronę postrzegać należy jako wartość konstytucyjną.

#### 3.4.4. Warunki formalne przystąpienia do egzaminu do państwowego zasobu kadrowego

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.z.k., jeżeli ze względu na szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe, które są wymagane do pracy na stanowisku obsadzonym z państwowego zasobu kadrowego, nie było możliwe powołanie osoby z państwowego zasobu kadrowego, Prezes RM ogłaszał konkurs na wysokie stanowisko państwowe. W tym zakresie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów miał doskonałe rozeznanie z uwagi na prowadzoną ewidencję osób należących do państwowego zasobu kadrowego<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Art. 70 k.p.

<sup>54</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, ZU 2011/5A/41.

<sup>55</sup> Zgodnie z ustawą instytucją uprawnioną do przeprowadzenia co najmniej trzy razy w roku egzaminu do PZK jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, zaś na Kancelarii Prezesa Rady Ministrów spoczywał obowiązek ogłoszenia informacji w tym przedmiocie w „Biuletynie Informacji Publicznej” co najmniej na dwa miesiące przed jego terminem.

Ustawodawca w art. 7 omawianej ustawy wyodrębnił enumeratywny katalog kryteriów warunkujących przystąpienie do egzaminu, do których zaliczył: wykształcenie (tytuł zawodowy magistra lub równorzędny), ustabilizowany stosunek do służby wojskowej (jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązкови obrony), obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, nieposzlakowaną opinię, co najmniej trzyletni staż pracy, znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Pozytywny wynik egzaminu stanowił podstawę do otrzymania pracy na wysokim stanowisku państwowym.

Wydaje się, że nałożony omawianą ustawą obowiązek legitymowania się przez kandydatów dość krótkim okresem stażu zawodowego (trzyletnim doświadczeniem), dającym przepustkę do zasobu kadrowego przy pozytywnym zdaniu egzaminu, nie dawał wystarczających gwarancji profesjonalnego i rzetelnego przygotowania do wykonywania zadań na stanowiskach kierowniczych. Przyjęte rozwiązanie nie wypełniało, w najwyższym możliwym stopniu, konstytucyjnej zasady zawodowości służby cywilnej.

#### 3.4.5. Ocena zasadności powołania instytucji państwowego zasobu kadrowego z punktu widzenia konstytucyjnych założeń służby cywilnej

Podjmując próbę oceny zgodności wprowadzonego instrumentu państwowego zasobu kadrowego z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej, należy w pierwszej kolejności odwołać się do problematyki konstytucjonalizacji ustroju służby cywilnej<sup>56</sup>.

Można za K. Działochą postawić podstawowe pytanie: czy z dyspozycji art. 153 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz zawężania zakresu podmiotowego działania służby cywilnej w ramach organów administracji rządowej?<sup>57</sup>

Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Ustrojodawca bowiem nie przewidział żadnych klauzul dopuszczających zawężenie, czy wręcz wyłączenie poszczególnych segmentów w administracji rządowej. Przyjęte pod rządami omówionych powyżej ustaw z 2006 r. rozwiązania przewidywały dwa korpusy: pierwszy, obejmujący pracowników i urzędników służby cywilnej, oraz drugi, składający się ze stanowisk dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i ich zastępców.

Podzielał w tej mierze pogląd K. Działocha, iż wprowadzone przez ustawodawcę zwykłego rozwiązanie poprzez wyłączenie wysokich stanowisk państwowych ze służby cywilnej ograniczało przewidziany ustawą zasadniczą zakres

<sup>56</sup> Por. W. Sokolewicz, *Konstytucja...*, s. 1 i n.

<sup>57</sup> Por. K. Działocha. A. Łukaszyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 8.

działania korpusu służby cywilnej<sup>58</sup>. Tym samym godziło to w konstytucyjne założenia ustrojowe służby cywilnej. Jak słusznie zwraca na to uwagę H. Szewczyk, prowadziło „(...) do sytuacji, że w urzędzie administracji rządowej, w którym jest służba cywilna, wyodrębnione zostały dwie kategorie pracowników: członkowie korpusu służby cywilnej oraz pozostali zatrudnieni na wysokich stanowiskach państwowych, ale nie będący członkami służby cywilnej, dowolnie powoływani i mogący być zawsze odwołani przez właściwe organy administracji rządowej, czyli całkowicie tym organom podlegli”<sup>59</sup>.

### 3.4.6. Refleksje końcowe

Państwowy zasób kadrowy miał za zadanie przyczynić się do uelastycznienia polskiego modelu zarządzania służbą cywilną. Obowiązywał zaledwie dwa lata, spotykając się z powszechną krytyką ze strony różnych środowisk. Zdaniem K. Szczerskiego państwowy zasób kadrowy miał na celu: „(...) obsadzanie z jego grona ważniejszych stanowisk w administracji państwa (...), niejako otwierać (...) przedstawicielom demosu dostęp do zamkniętych dotąd przed demokratyczną większością funkcji w państwie (...) z uwagi na to, że (...) wyrażone przez obywateli preferencje polityczne znajdowałyby szybszy i bardziej bezpośredni oddźwięk w mechanizmach zarządzania sprawami publicznymi (...)”<sup>60</sup>.

W rzeczywistości jednak mechanizm ten zamiast przynieść pożądane zmiany w zakresie uelastycznienia polityki zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej, przyczynił się niestety do polityzacji administracji publicznej, co było jednym z argumentów przesądzających za uchyleniem tej ustawy. Takie rozwiązanie było niezgodne z zasadami bezstronności i neutralności służby cywilnej i dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

## 3.5. Kryteria dostępu do korpusu służby cywilnej

Zgodnie z art. 4 u.s.c. z 2006 r. w służbie cywilnej mogła być zatrudniona osoba, która:

- 1) była obywatelem polskim;
- 2) korzystała z pełni praw publicznych;
- 3) nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiadała kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej;
- 5) cieszyła się nieposzlakowaną opinią.

<sup>58</sup> Tamże.

<sup>59</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 16.

<sup>60</sup> Por. K. Szczerski, *Demokracja...*, s. 10.

O mianowanie zaś, zgodnie z art. 19 u.s.c. z 2006 r., w służbie cywilnej mogła ubiegać się osoba, która:

- 1) była pracownikiem służby cywilnej;
- 2) posiadała co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- 3) posiadała tytuł magistra lub równorzędny;
- 4) знаła co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;
- 5) była żołnierzem rezerwy lub nie podlegała powszechnemu obowiązkowi obrony.

Stanović to powinno asumpt pod poddanie ocenie zasadności przenoszenia pracowników z różnych pragmatyk, przy niejednorodnych kryteriach formalnych, a tym samym do stwierdzenia, czy rozwiązania te wypełniają konstytucyjne założenia służby cywilnej.

Wprowadzono również między innymi instytucję „przeniesienia” pracownika do pełnienia innego stanowiska<sup>61</sup>. Mowa tutaj o stanowiskach urzędniczych zajmowanych przez pracowników w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>62</sup> z wyłączeniem stanowisk, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.<sup>63</sup> o Najwyższej Izbie Kontroli, jak również ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Ustawodawca zwykły dopuścił również zajmowanie stanowisk przez osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

We wszystkich wymienionych powyżej rozwiązaniach prawnych występuje zarówno przesłanka obywatelstwa, jak i wymóg korzystania z pełni praw publicznych. Podobnie, w każdej z tych ustaw pojawia się kryterium nieposzlakowanej opinii. W ustawie o pracownikach urzędów państwowych przybiera ono postać nieskazitelnego charakteru. Przesłanki te nie budzą wątpliwości.

Za to opatrzenia komentarzem – z uwagi na różne ujęcia tego problemu w poszczególnych ustawach – wymaga wymóg niekaralności. Zgodnie z ówczesną ustawą o służbie cywilnej, przesłanką dyskwalifikującą kandydata było skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, chyba że zachodziła przesłanka zatarcia skazania bądź zastosowania amnestii. Na potrzeby weryfikacji tego wymogu osoba ubiegająca się o zatrudnienie zobowiązana była przed-

<sup>61</sup> Por. A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 6, poz. 13.

<sup>62</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

<sup>63</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

łożyć stosowne zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego. Taka formuła implikuje wiele wątpliwości natury prawnej. Słusznie zwracają na to uwagę R. Borek-Buchajczuk i I. Kortylewska, podnosząc, iż takie rozwiązanie „(...) nie stanowiło przeszkody do zatrudnienia skazanych za przestępstwo popełnione nieumyślnie (...)”, co wydaje się budziło wątpliwości i kontrowersje szczególnie w kontekście konstytucyjnych założeń służby cywilnej<sup>64</sup>.

Dyskusyjny przepis zawiera także ustawa o NIK, przybierając postać: „nie była karana za przestępstwo z winy umyślnej (...)”. Ustawa o pracownikach samorządowych w tym zakresie stawia warunek prawomocności skazania, jako bariery w ubieganiu się o zatrudnienie, zaś ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie wyszczególnia w ogóle tego kryterium.

Kolejnym wymogiem budzącym kontrowersje z uwagi na różne rozwiązania w pragmatykach urzędniczych jest przesłanka „posiadania wymaganych kwalifikacji w służbie cywilnej”. Kwestie te uszczegółowiono w rozporządzeniu Prezesa RM z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej<sup>65</sup>.

Ponadto – co niewątpliwie należy ocenić pozytywnie – w stosunku do osób ubiegających się o mianowanie, ustawodawca w ustawie o służbie cywilnej wprowadził wymóg znajomości co najmniej jednego języka obcego Unii Europejskiej. Pozostałe pragmatyki stawiają niższe wymagania. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych zakłada nieprecyzyjnie określony wymóg „odpowiedniego wykształcenia i odbytej aplikacji administracyjnej”, natomiast ustawa o NIK wyłącznie legitymowanie się wyższym wykształceniem. Ówczesna ustawa o pracownikach samorządowych przewidywała jedynie wymóg kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku połączony z co najmniej średnim wykształceniem dla osób ubiegających się o stanowiska urzędnicze.

Podzielić należy prezentowane przez R. Borek-Buchajczuk i I. Kortylewską stanowisko, iż ewentualne wprowadzanie instrumentów mających na celu uelastyczenie polityki kadrowej winno być uzależnione od wypracowania wspólnych dla wszystkich pragmatyk, transparentnych warunków i wymogów, uprawniających do zastosowania instytucji „przeniesienia”<sup>66</sup>. Zastosowanie instytucji przeniesie-

<sup>64</sup> Por. R. Borek-Buchajczuk, I. Kortylewska, *Przenoszenie pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli do korpusu służby cywilnej* [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 547.

<sup>65</sup> Dz.U. Nr 12, poz. 79.

<sup>66</sup> Por. R. Borek-Buchajczuk, I. Kortylewska, dz. cyt., s. 554.



nia na stanowiska urzędnicze w wyżej zarysowany sposób – jak słusznie zauważa W. Drobny – „bez weryfikacji w drodze konkursu, jak również umożliwienie przejścia do służby cywilnej osób, które nie spełniają wszystkich merytorycznych warunków powołania w skład służby cywilnej, stanowiło przekreślenie elementarnych zasad naboru deklarowanych w tej ustawie”<sup>67</sup>.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki warto przywołać wykładnię Trybunału Konstytucyjnego w zakresie interpretacji art. 60 Konstytucji, uwypuklającą uchybienia ustawodawcy zwykłego. Trybunał w rozstrzygnięciu z dnia 10 maja 2000 r. zajął stanowisko, iż: „(...) istotą prawa określonego w art. 60 Konstytucji RP jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia wymogi ustawowe, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego”<sup>68</sup>.

W świetle powyższych ustaleń można wyprowadzić wniosek, że zastosowanie instytucji przeniesienia pracowników z innych korpusów do korpusu służby cywilnej – z punktu widzenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej – nie dawało należytej gwarancji wykonywania powierzonych zadań w sposób determinowany konstytucyjnie. Wydaje się jednak, iż instytucja przenoszenia pracowników zatrudnionych w sferze administracji publicznej mogłaby mieć pozytywny wpływ na sposób działania szeroko rozumianej administracji, jednakże przy założeniu, że odbywałoby się to w sposób transparentny i ujednolicony we wszystkich przypadkach. Śmiem nawet zaryzykować tezę, iż takie rozwiązanie pozytywnie wpisywałoby się w proces elastycznego zarządzania kadrami w sektorze publicznym. Warto podkreślić, że taki mechanizm zgodny byłby z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej.

<sup>67</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 65.

<sup>68</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 303.

## 4. Podsumowanie części czwartej

Celem podjętych w czwartej części pracy badań było przedstawienie kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. Poczynienie dość obszernych rozważań nieobowiązujących już przecież ustaw o służbie cywilnej miało niezmiernie istotne znaczenie dla analizowanych, obowiązujących regulacji prawnych. Poprzez historyczne ujęcie możliwe było zobrazowanie, na ile ówczesne rozwiązania w zakresie służby cywilnej zachowały swoją aktualność i w dalszym ciągu są wykorzystywane w przyjętej ustawie o służbie cywilnej z 2008 r.

Nie ulega wątpliwości, iż najważniejszą rolę – z punktu widzenia kształtowania modelu polskiej służby cywilnej – odegrała Konstytucja z 1997 r. Ustawa zasadnicza usankcjonowała istnienie służby cywilnej. Zakreśliła ramy prawne jej funkcjonowania i organizacji. Konstytucyjne założenia stanowiły niewątpliwie kierunkowskaz dla ustawodawcy zwykłego co do dalszego kształtu służby cywilnej. Znalazło to wyraz już w rozwiązaniach z 1998 r., szczególnie przez włączenie do korpusu służby cywilnej, poza urzędnikami mianowanym, również pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych.

Nowym rozwiązaniem ustawy było także wprowadzenie zasady publicznego dostępu do informacji o stanowiskach w służbie cywilnej, jak również zasady odbywania służby przygotowawczej przez pracowników zatrudnianych po raz pierwszy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas określony (poza absolwentami KSAP).

Kontrowersyjne natomiast z punktu widzenia konstytucyjnych założeń dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zawodowości, rzetelności, bezstronności, a także politycznej neutralności służby cywilnej były przyjęte pod rządami ustawy z 1998 r. rozwiązania w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej (tezy Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.<sup>69</sup>).

Zupełnie odmienne mechanizmy zarządzania służbą cywilną zawierały regulacje z 2006 r. Ograniczały one korpus służby cywilnej wyłącznie do pracowników

---

<sup>69</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, ale tylko średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w urzędach administracji rządowej. Takie rozwiązanie sprzeczne było z konstytucyjnymi determinantami wyrażonymi w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

W doktrynie krytyce poddawano również likwidację organów służby cywilnej Szefa S.C. i Rady S.C., jak i wyłączenie z korpusu służby cywilnej wysokich stanowisk kierowniczych oraz system przenoszenia pracowników<sup>70</sup>. Negatywnie – z punktu widzenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej – ocenić należy także likwidację instytucji Szefa S.C., jego urzędu oraz przekazanie tych kompetencji Szefowi Kancelarii Prezesa RM. Brak w strukturach służby cywilnej jej głównego organu – Szefa S.C. i jego wyspecjalizowanego urzędu – nie mógł i nie przyniósł zamierzonego umocnienia służby cywilnej. Podzielam w tej mierze pogląd A. Jaxy-Dębickiej, iż „(...) poprzednia ustawa o służbie cywilnej, tworząc Urząd Służby Cywilnej oraz Szefa Służby Cywilnej, wprowadziła »bufor« pomiędzy politykami a urzędnikami (...)»<sup>71</sup>, natomiast wprowadzone ustawami z 2006 r. do systemu służby cywilnej instytucje (Kancelaria Prezesa RM i Szef Kancelarii Prezesa RM) doprowadziły do polityzacji administracji rządowej.

Uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji budził również wprowadzony pod rządami regulacji z 2006 r. mechanizm obsadzania wyższych stanowisk poprzez ustanowienie państwowego zasobu kadrowego, czego konsekwencją było wyłączenie z korpusu służby cywilnej kadry zarządzającej. Rozwiązaniom tym stawiano powszechnie zarzut tworzenia warunków do upolitycznienia służby cywilnej, co stanowiło jedną z przesłanek zmiany tej ustawy.

Przy całej gamie niedopatrzeń ustawodawcy, doszukać się można pewnych instrumentów mogących stanowić pozytywny krok na drodze do realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej. Do katalogu takich rozwiązań należy zaliczyć wprowadzenie instytucji służby przygotowawczej. Narzędzie to niewątpliwie odgrywa doniosłą rolę w całokształcie systemu służby cywilnej, szczególnie w kontekście zarządzania kadrami. Szkoda tylko, że na gruncie omawianej ustawy służba przygotowawcza miała wyłącznie charakter fakultatywny. Uzasadnieniem dla jej wprowadzenia było usprawnienie zarządzania kadrami w służbie cywilnej. Podmiotem uprawnionym do skierowania nowo zatrudnionego pracownika do odbywania służby przygotowawczej był dyrektor generalny<sup>72</sup>. Przyjęte rozwiązanie

---

<sup>70</sup> Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekty prawno-konstytucyjne)*, PiP 2006, z. 11 s. 3 i n.; por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej*, Prz. Pr. Publ. 2008, nr 10, s. 15–16; S. Samol, *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3, s. 97 i n.

<sup>71</sup> Por. A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo...*, s. 288.

<sup>72</sup> Tamże, s. 289.

fakultatywności służby przygotowawczej zachęcało jednak kierowników urzędów do niekierowania nowego pracownika do odbywania służby przygotowawczej.

W świetle powyższego można wyprowadzić wniosek, iż regulacje zawarte w ustawach z 2006 r. o służbie cywilnej, państwowym zasobie kadrowym i stanowiskach państwowych stanowiły niewątpliwie rozwiązania nowatorskie, odbiegające od dotychczasowych kierunków reform. Miały na celu uelastyczenie polskiego modelu zarządzania w sferze publicznej. Niemniej wprowadzone mechanizmy były nieprzemyślane i tworzone na potrzeby doraźnego rozwiązania problemu braków kadrowych, co w konsekwencji zamiast wzmocnić służbę cywilną przyczyniło się do „polityzacji podstaw prawnych polityki kadrowej dla potrzeb ekipy rządowej”<sup>73</sup>.

Wprowadzony ustawami z 2006 r. model służby cywilnej, pomimo zapowiedzi stabilizacji służby cywilnej i jej wzmocnienia, przyczynił się w rzeczywistości do jej osłabienia. Omawiane powyżej instrumenty i konstrukcje prawne doprowadziły do pogłębienia polityzacji administracji, co godziło w realizację konstytucyjnego celu powołania zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu. Pod rządami przywołanych powyżej ustaw z 2006 r. – jak słusznie podkreśla A. Dubowik – doszło do podważenia podstawowych, konstytucyjnych założeń służby cywilnej, czego odzwierciedleniem było w szczególności wyłączenie, wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej, z podmiotowego zakresu służby cywilnej wysokich stanowisk państwowych i stworzenie instytucji państwowego zasobu kadrowego<sup>74</sup>. Konsekwencją takiego rozwiązania było funkcjonowanie dwóch korpusów, w których zastosowano zróżnicowane sposoby rekrutacji, odbiegające od standardów powszechnie przyjmowanych w służbie cywilnej.

---

<sup>73</sup> Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, dz. cyt., s. 3.

<sup>74</sup> Por. A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r., PiZS 2009, nr 6, s. 13.*

Część piąta

ZAGADNIENIA USTROJOWE SŁUŻBY CYWILNEJ  
W ŚWIEŹLE USTAWY Z DNIA 21 LISTOPADA 2008 R.  
O SŁUŻBIE CYWILNEJ



# 1. Uwagi wstępne. Uwarunkowania reformy prawa o służbie cywilnej. Ocena konstrukcji projektów ustaw

Wprowadzana reforma – jak wylicza E. Goryczko – była już czwartą próbą (wcześniejsze ustawy o służbie cywilnej kolejno z lat 1996, 1998 i 2006) kompleksowego unormowania prawa o służbie cywilnej w jej zaledwie kilkunastoletniej historii<sup>1</sup>. Podjęta reforma administracji była również wynikiem realizacji uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie<sup>2</sup>. Przywołana uchwała zakładała odtworzenie służby cywilnej oraz wprowadzenie zmian zapewniających stabilizację personalną kadr administracyjnych. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego aktu prawnego: „(...) w celu dokończenia reformy administracji publicznej, rozpoczętej w 1989 r., jest celowe w szczególności: dokończenie reformy decentralizacyjnej i uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową, dokończenie reformy administracji rządowej, w tym poprawa koordynacji działań naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, przywrócenie właściwej roli służby cywilnej i wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi”.

## 1.1. Projekt poselski

Pierwszym projektem był projekt poselski (druki 125 i 125A). Stanowił on niejako ponowioną propozycję z niewielkimi modyfikacjami powrotu do rozwiązań właściwych dla u.s.c. z 2006 r., z korpusem służby cywilnej jako zamkniętą strukturą biurokratyczną. Projekt ten – jak podkreśla K. Szczerski – był „(...) koncepcyjnie bardziej przejrzysty (...), miał »charakter restytucyjno-petryfikujący«. Zakładał bowiem (...) ponowne zorganizowanie administracji publicznej w Polsce

---

<sup>1</sup> Por. E. Goryczko, *Opinia prawna projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej (druki 125, 125A i 595)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>2</sup> M.P. z 2008 r. Nr 8, poz. 99.

w oparciu o tradycyjny wzorec dwóch odseparowanych korpusów: politycznego oraz biurokratycznego<sup>3</sup>. Pierwszy nich miałby być stosunkowo niewielki, drugi natomiast „(...) w myśl proponowanych rozwiązań – nadal homogeniczny, rozbudowany i wewnętrznie zamknięty, sięgając do najwyższych stanowisk zarządzających w strukturach administracji”<sup>4</sup>.

## 1.2. Projekt rządowy

Projekt rządowy zawierał bardzo szeroki zakres zmian w stosunku do postanowień ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Zakładał:

- 1) uporządkowanie obecnych przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem ich zgodności z Konstytucją;
- 2) budowanie jednolitego i spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej;
- 3) wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru jako powszechnego sposobu wyłaniania kandydatów do pracy w administracji publicznej;
- 4) ponowne włączenie wyższych stanowisk do służby cywilnej;
- 5) wzmocnienie roli dyrektorów generalnych urzędów jako gwarantów ciągłości i jakości pracy urzędów;
- 6) konieczność standaryzacji rozwiązań w administracji publicznej;
- 7) uchylenie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych przy jednoczesnym podjęciu próby jednolitego uregulowania statusu i zasad obsadzania oraz wynagradzania wysokich stanowisk państwowych;
- 8) wyodrębnienie organu właściwego do spraw służby cywilnej<sup>5</sup>.

Przedstawione powyżej założenia jednoznacznie przemawiają za tym, że projekt rządowy zawierał bardzo szeroki zakres zmian w stosunku do postanowień u.s.c. z 2006 r. Zakładał w szczególności uchylenie w całości ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Proponował również daleko idące zmiany natury systemowej: przywrócenie modelu służby cywilnej sprzed 2006 r., tj. Szefa S.C. i Rady S.C., jako podstawowych organów administracji rządowej w sprawach służby cywilnej, a ponadto włączenie wyższych stanowisk do korpusu służby cywilnej.

Zasadniczo rzecz ujmując, należy się zgodzić z prezentowanym przez J. Hryniewicz stanowiskiem, iż „(...) nowelizacja poszukiwała odpowiedzi na pytanie,

<sup>3</sup> Rozważania za K. Szczerskim, *Opinia...*, s. 2.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 595), s. 2.



jak do ustawy o służbie cywilnej przenieść rozwiązania z ustawy o państwowym zasobie kadrowym”<sup>6</sup>. W podobnym tonie wypowiada się K. Szczerski, podkreślając, iż projekt rządowy był niejako „(...) próbą połączenia postulatu elastyczności przejętego z ducha ustawy o PZK z chęcią realizacji priorytetu programowego koalicji rządowej (...) sformułowanego jako »wzmocnienie systemu służby cywilnej«”<sup>7</sup>. W rezultacie – co zostanie wykazane w poniższych rozważaniach – powstał model hybrydalny o wszelkich znamionach tego typu rozwiązań, jakimi są: cząstkowość, liczne luki wewnętrzne czy niespójność przepisów, powodująca wątpliwości co do ich interpretacji.

### 1.3. Założenia i zasady uchwalonej ustawy

Nowa ustawa o służbie cywilnej uchwalona została 21 listopada 2008 r. (obowiązywać zaczęła 24 marca 2009 r.). Ustawa ta nawiązywała bezpośrednio do przywołanych powyżej założeń projektu rządowego. Podstawowym jej założeniem było uchylenie kontrowersyjnych – z konstytucyjnego punktu widzenia – ustaw z 2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

Ponadto ustawa zakładała odtworzenie modelu służby cywilnej w zakresie jej organizacji z u.s.c. z 1998 r.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Por. J. Hryniewicz, *Opinia o projekcie ustawy o służbie cywilnej* (druki 125 i 125 A, 595), sporządzona na zlecenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych, 2008, s. 1.

<sup>7</sup> Por. K. Szczerski, *Opinia...*, s. 3.

<sup>8</sup> Por. H. Izdebski, *Opinia o poselskim i rządowym projekcie ustaw o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 15 września 2008 r.; podobnie M. Szydło, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 4 sierpnia 2008 r., s. 7; także A. Dubowik, dz. cyt., s. 13.

## 2. Uwagi dotyczące zagadnień będących przedmiotem poniższych rozważań

Zasięgiem badania objęto problematykę organizacji służby cywilnej. Uzasadnieniem dla takiego wyboru był fakt, iż zagadnienia te mają charakter ustrojowy, a ponadto w sposób szczególny znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem badań w tej części pracy uczyniono następujące zagadnienia, dotyczące:

- 1) zasięgu służby cywilnej, tj. czy obejmuje wszystkie przewidziane ustawą zasadniczą urzędy administracji rządowej;
- 2) dostępu do służby cywilnej, w tym w szczególności dostępu obcokrajowców;
- 3) organizacji służby cywilnej, tj. przywrócenia instytucji Szefa S.C. i Rady S.C.;
- 4) obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. przez instytucje – Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej;
- 5) naborów w służbie cywilnej, zwłaszcza w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Powyższe zagadnienia ocenione zostały przede wszystkim pod kątem zgodności z konstytucyjnymi zasadami, w tym w szczególności z zasadami: zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności służby cywilnej i zwierzchnictwa Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej.

Poprzez tak szerokie ujęcie problemu z pełną świadomością co do ułomności przewidywań podjęto próbę nakreślenia zachodzących procesów i trendów polskiego modelu służby cywilnej. W konsekwencji takie podejście wydaje się najbardziej właściwe i użyteczne, bowiem pozwala na zobrazowanie zasadniczych kierunków rozwoju służby, a tym samym ukazuje przebytą już drogę, jaka została pokonana w celu zbudowania, przewidzianego ustawą zasadniczą, korpusu mającego obsługiwać administrację rządową.

### 3. Zakres podmiotowy ustawy

*De lege lata* korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej, podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Biurze Nasiennictwa Leśnego (art. 2 u.s.c. z 2008 r.).

Ustawodawca włączył do korpusu powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców (art. 2 u.s.c. z 2008 r.).

Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione (art. 2 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.). Omawiana ustawa nie określa jednak trybu przeprowadzenia oddelegowania pracownika do służby cywilnej. Brak jest zatem jednoznacznego stanowiska ustawodawcy w zakresie określenia, czy w sytuacji oddelegowania istnieje konieczność zawarcia nowej umowy o pracę, czy też zatrudnienie w służbie cywilnej będzie miało charakter kontynuacji dotychczasowego zatrudnienia<sup>9</sup>.

Ponadto u.s.c. z 2008 r. wprowadza wyłączenia. Część korpusu służby cywilnej – osoby zatrudnione w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych włączone zostały w skład służby zagranicznej<sup>10</sup>. Nie dotyczy to członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwie, o którym mowa powyżej, w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań

---

<sup>9</sup> Por. B. Przywora, *Zakres podmiotowy służby cywilnej – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej. Zbiór studiów*, Sosnowiec 2012 (w druku).

<sup>10</sup> Art. 2 ust. 1 u.s.z.

ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że ustawodawca w sposób zamknięty wskazuje urzędy, w których zatrudnieni pracownicy kwalifikują się pod jurysdykcję ustawy o służbie cywilnej. Przy tym należy podkreślić, że ustawa nie daje żadnych podstaw prawnych do zmiany tego katalogu w formie ustaw szczegółowych. Zachodzi zatem pytanie, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

Zgodnie z art. 153 Konstytucji korpus służby cywilnej funkcjonuje w urządach administracji rządowej, tj. urządach realizujących zadania z zakresu administracji publicznej oraz umiejscowionych w strukturach administracji rządowej, podległych Radzie Ministrów, Prezesowi RM, poszczególnym ministrom albo wojewodom<sup>12</sup>. Takie stanowisko wynika również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku w sprawie K 51/02 TK stwierdził, że „art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, iż cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład”<sup>13</sup>.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał podniósł niezmiernie istotny problem modyfikacji ustroju państwowego w sytuacji, gdyby ustawa przewidywała niewłączanie do korpusu służby cywilnej osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych we wszystkich urządach spełniających konstytucyjne kryteria wymagane do uznania ich za urzędy administracji rządowej, w przypadku kiedy urząd wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej i jest funkcjonalnie podporządkowany naczelnemu organowi administracji rządowej<sup>14</sup>.

Na tak postawiony problem Trybunał udzielił jednoznacznej i kategorycznej odpowiedzi, iż z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika „nakaz tworzenia i działania korpusu służby cywilnej we wszystkich urządach administracji rządowej”<sup>15</sup>, a na ustawodawcy zwykłym spoczywa konstytucyjny obowiązek jego realizacji. Właściwe wydaje się pytanie, czy na gruncie omawianej ustawy rzeczywiście ów nakaz został zrealizowany?

Podzielam pogląd H. Szewczyka, iż wprowadzone przez ustawodawcę zwykłego zmiany idą „(...) generalnie w dobrym kierunku, próbując przywrócić regulacji

<sup>11</sup> Art. 2 ust. 2 pkt 1 u.s.z.

<sup>12</sup> Por. K. Koźmiński [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja...*, s. 634; zob. również W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 219.

<sup>13</sup> Wyrok TK K 51/02.

<sup>14</sup> Por. B. Przywora, *Zakres podmiotowy...*

<sup>15</sup> Wyrok TK K 3/99.

prawnej dotyczącej służby cywilnej zgodność z Konstytucją<sup>16</sup>. W tym kontekście utrzymanie art. 2 ust. 2 projektu, stanowiącego, że korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy, jest jak najbardziej słuszne. Przychyłam się również do postulatu H. Szewczyk<sup>17</sup>, iż należy dążyć do tego, aby zakres podmiotowy ustawy o służbie cywilnej był możliwie jak najszerszy. Podobne stanowisko prezentuje S. Płażek, podkreślając zasadność „(...) rozszerzenia podmiotowego ustawy kosztem stanowisk określonych w ustawie z 2006 r.”<sup>18</sup> Jak słusznie podkreśla ekspert „(...) grzechem pierwotnym ustawy o państwowym zasobie kadrowym było dokonanie zbyt wielu wyłomów od reguły posiadania stosownych kompetencji i od wymogu przejścia procedury konkursowego naboru”<sup>19</sup>.

Jednak ciągle – wbrew postanowieniom Konstytucji – poza korpusem znajdującą się instytucje zawierające się w ramach pojęcia „urzędy administracji rządowej”, jak na przykład Rządowe Centrum Legislacji, Urząd Kontroli Nadzoru Budowlanego<sup>20</sup>.

Wielce kontrowersyjne pozostaje również pominięcie przez ustawodawcę w tym katalogu państwowych osób prawnych, działających w ramach administracji rządowej (np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Tym bardziej jest to nieuzasadnione działanie, kiedy ustawodawca uwzględnia mający analogiczny charakter systemowy Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

Przywołane analizy przesadzają o niekonsekwencji ustawodawcy i braku systemowego podejścia do realizacji konstytucyjnego obowiązku ustanowienia we wszystkich urzędach administracji rządowej korpusu służby cywilnej<sup>21</sup>.

Przemawia za tym także pominięcie w art. 2 omawianej ustawy państwowych osób prawnych (np. Narodowego Funduszu Zdrowia, Polskiego Centrum Akredytacyjnego) czy jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości

<sup>16</sup> Por. H. Szewczyk, *Opinia prawna do rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 595 z dnia 29 maja 2008 r.); zwanego dalej „projektem”, poselskiego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125 z dnia 15 listopada 2007 r.); zwanego dalej poselskim projektem, poselskiego projektu autopoprawki do projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 125-A z dnia 21 stycznia 2008 r.); zwanego dalej autopoprawką, sporządzona na zlecenia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Por. S. Płażek, *Uwagi do projektu zmian w ustawie o służbie cywilnej*, Kraków, 28 lutego 2008 r., s. 1.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Por. W. Drobný, *Glosa...*, s. 8.

<sup>21</sup> Por. B. Przywora, *Zakres podmiotowy...*

prawnej (np. Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy Polskiego Komitetu Normalizującego)<sup>22</sup>.

W świetle powyższego, jednoznacznie można skonstatować, iż w dalszym ciągu do rozwiązania pozostaje kwestia zakresu podmiotowego służby cywilnej. Wprowadzona reforma poddaje część osób zatrudnionych w administracji rządowej przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych, część zaś przepisom ustawy o służbie cywilnej<sup>23</sup>. Jak trafnie zauważa H. Szewczyk: „projektodawca utrzymał w mocy ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, co powoduje, że układ stosunków pracy w urzędach państwowych jest dość skomplikowany”<sup>24</sup>. Przyjęte rozwiązania wymagają zmiany, wypracowania systemowego rozwiązania.

Podzielić za to należy prezentowany przez S. Płażka postulat „objęcia korpusem służby cywilnej stanowisk wojewodów i wicewojewodów”<sup>25</sup>. Takie rozwiązanie mogłoby niewątpliwie wzmocnić korpus służby cywilnej, a tym samym zwiększyłoby stopień profesjonalizmu tych stanowisk, co z punktu widzenia konstytucyjnych zasad zawodowości, bezstronności i politycznej neutralności jest zasadne, a nawet pożądane<sup>26</sup>.

Pozytywnie oceniam likwidację instytucji przenoszenia na stanowiska w służbie cywilnej pracowników w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o pracownikach urzędów państwowych i ustawy o NIK. Stosowane wówczas rozwiązanie przenoszenia pracowników z innych korpusów do korpusu służby cywilnej nie dawało należytej gwarancji zawodowego i rzetelnego wykonywania powierzonych zadań z uwagi na fakt braku jednakowych wymogów formalnych w poszczególnych pragmatykach zawodowych.

Wydaje się jednak, iż instytucja przenoszenia pracowników zatrudnionych w sferze publicznej administracji mogłaby mieć pozytywny wpływ na sposób działania szeroko rozumianej administracji, o ile – jak zasadnie podkreślają R. Borek-Buchajczuk oraz I. Ortyłewska – przenoszenie „(...) odbywałoby się w sposób transparentny i gdy głównym powodem przeniesienia są względy merytoryczne. Istotne jest bowiem, aby pracownicy służby cywilnej mieli możliwość wymiany doświadczeń, wiedzy oraz zdobywali nowe umiejętności związane ze specyfiką zadań realizowanych przez poszczególne urzędy”<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Postulaty objęcia podmiotów zakresem podmiotowym urzędów służby cywilnej za: M. Jarentowski, *Zakres pojęcia „służba cywilna”* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010, s. 38; podobnie W. Drobny, *Glosa...*, s. 8.

<sup>23</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 1.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Postulat za: S. Płażek, dz. cyt., s. 1.

<sup>26</sup> Por. B. Przywora, *Zakres podmiotowy...*

<sup>27</sup> Por. R. Borek-Buchajczuk, I. Ortyłewska, dz. cyt., s. 554.

Na zakończenie rozważań dotyczących zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej warto odnotować tezy z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2011 r.<sup>28</sup> W wyroku tym Trybunał poddał ocenie złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>29</sup> wniosek w przedmiocie zbadania zgodności z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>30</sup>. Regulacje te zakładały, że do pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego stosuje się ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Rozstrzygnięcie tego konstytucyjnego problemu wymagało zakwalifikowania bądź odmowy zakwalifikowania Komisji Nadzoru Finansowego<sup>31</sup> do organów administracji rządowej. Zachodzi zatem pytanie: czy przepisy ustawy o nadzorze finansowym korespondują z ustawą zasadniczą?

Nie ulega żadnym wątpliwości, iż na ustawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek optymalizacji zasad konstytucyjnych. W omawianym przypadku ustawodawca zobowiązany jest do urzeczywistnienia, w najwyższym możliwym stopniu, konstytucyjnych założeń służby cywilnej, wyrażonych w art. 153 Konstytucji. Optymalizacja zasad konstytucji nie może jednak w żadnym wypadku oznaczać ich naruszania<sup>32</sup>.

Uznanie zaś Komisji Nadzoru Finansowego jako centralnego organu administracji rządowej, a tym samym zakwalifikowanie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do kręgu pracowników administracji rządowej należących do korpusu służby cywilnej, biorąc pod uwagę sposób obsady personalnej Urzędu i zakres kompetencji oraz wzajemnych relacji pomiędzy Prezesem RM a członkami Komisji, godziłoby w konstytucyjną zasadę działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej, podległych Prezesowi RM, Radzie Ministrów czy ministrom.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny słusznie uznał, że Komisja Nadzoru Finansowego jest pozakonstytucyjnym, szczególnym organem administracji publicznej o dość dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. Członkowie KNF wywodzą się bowiem z różnych segmentów władzy wykonawczej (Rada Ministrów, Prezydent, NBP). Komisja, na co trafnie zwrócił uwagę Trybunał, powiązana jest wprawdzie z Prezesem RM wieloma zależnościami prawnymi, jednak powiązania te nie wkraczają w obszar związany ze sprawowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym<sup>33</sup>. Oznacza to z kolei, że Urząd KNF nie może być zaliczony do kategorii urzędów administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Wyrok TK w sprawie K 2/09.

<sup>29</sup> Wniosek RPO-572961-III/07/LN z dnia 15 stycznia 2009 r.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

<sup>31</sup> Komisja Nadzoru Finansowego – dalej KNF lub Komisja.

<sup>32</sup> Szerzej B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2011 r. (sygn. Akt K 2/09)*, Prz. Sejm. 2011, nr 5, s. 151.

<sup>33</sup> Por. K. Kohutek [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe, Komentarz*, t. II, Kraków 2005, s. 477.

<sup>34</sup> Szerzej B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 151.

## 4. Kryteria dostępu do służby cywilnej

### 4.1. Uwagi wprowadzające

Regulacje prawne w zakresie dostępu do służby cywilnej – jak wykazano przy analizie rozwiązań o służbie cywilnej z lat: 1996, 1998, 2006 – budziły z punktu widzenia założeń konstytucyjnych wiele kontrowersji. Pojawiające się wątpliwości wynikały bądź z niejednoznacznych postanowień ustaw, pozwalających na daleko idącą ich interpretację, bądź wręcz z błędnych rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawcę zwykłego. Celem poniższych rozważań jest przedstawienie nowych rozwiązań w zakresie dostępu do służby publicznej przyjętych pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.

### 4.2. Analiza wymogów formalnych dostępu do służby cywilnej

Aktualna ustawa o służbie cywilnej w art. 4 zawiera zamknięty katalog przesłanek, warunkujących dostęp do służby cywilnej. Zgodnie z jego treścią w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Wskazane powyżej przesłanki formalne dostępu do służby cywilnej w różnych postaciach występowały już pod rządami u.s.c. z 1996 r. Niemniej na gruncie aktualnej ustawy ustawodawca poczynił kilka zmian, o których będzie mowa poniżej.



## 4.2.1. Wymóg legitymowania się obywatelstwem polskim i wyjątki od tej zasady

### 4.2.1.1. Uwagi wstępne

Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającym z faktu członkostwa w strukturach Unii Europejskiej, jest dostosowywanie ustawodawstwa polskiego do standardów prawa wspólnotowego. Celem tego podrozdziału jest wykazanie, czy rozwiązania prawne w zakresie polskiej służby cywilnej są zgodne z prawem unijnym.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga, w pierwszej kolejności, przedstawienia rozwiązań zawartych w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dostępu do służby publicznej obcokrajowców oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Stanowiąc to winno wystarczającą podstawę do podjęcia rozważań w zakresie założeń polskiej służby cywilnej zawartych w Konstytucji, ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Pozwoli to w konsekwencji ocenić, na ile system prawny Unii Europejskiej wpływa na kształt ustawodawstwa w zakresie prawa o służbie cywilnej.

### 4.2.1.2. Wytyczne wynikające z prawa wspólnotowego

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki fundamentalne znaczenie mają postanowienia traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Na terenie Unii Europejskiej zakazana jest jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE) oraz zapewnia się swobodę przepływu pracowników (art. 45 ust. 1 TFUE). Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy (art. 45 ust. 2 TFUE). Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TFUE, dawny art. 39 ust. 4 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)<sup>35</sup>.

W kontekście podejmowanego zagadnienia podstawowe znaczenie miało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Szczególnie istotne wydają się tezy ETS, zawarte w wyroku z dnia 17 grudnia 1980 r. sprawie 149/1979, *Komisja p. Belgii*<sup>36</sup>. Trybunał zajął wówczas stanowisko, iż wyłączenie spod zasady

<sup>35</sup> Szerzej B. Przywora, *Prawo wspólnotowe a konstytucyjne założenia polskiej służby cywilnej* [w:] E. Grzęda (red.), *Konstytucja RP a stosunki międzynarodowe*, Kraków 2011, s. 48; zob. też. B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców w polskiej administracji publicznej – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2012, s. 353–363.

<sup>36</sup> Wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1980 r., C-149/79, *Komisja p. Belgii*.

swobodnego przepływu pracowników na stanowiskach w administracji państwowej państw członkowskich uzasadnione jest „wykonywaniem uprawnień publicznonprawnych i ochroną ogólnego interesu państwa”, co podyktowane jest koniecznością zapewnienia ochrony tożsamości narodowej, jak również zapewnienia zaufania obywateli do państwa.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki fundamentalne znaczenie miały także tezy ETS, wyrażone w wyroku w sprawie C-66/85 *Deborah Lawrie-Blum v. Kraj Badenia-Wirtembergia*<sup>37</sup>. W przywołanym wyroku ETS stwierdził, iż wyłączenie spod zasady swobodnego przepływu pracowników winno obejmować: wojsko, policję, dyplomację, wymiar sprawiedliwości i służby podatkowe. Takie „restryktywne interpretowanie przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską obejmuje grupy stanowisk bezpośrednio związane z wykonywaniem funkcji władczych państwa wynikających z prawa publicznego”<sup>38</sup>.

W wyroku z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburg* Trybunał jednoznacznie przesądził, iż: „(...) tożsamość narodowa może być skutecznie chroniona w inny sposób niż przez generalne wyłączenie, ponieważ obywatele innych państw członkowskich, podobnie jak obywatele danego państwa członkowskiego, muszą w każdym przypadku spełnić wszystkie warunki wymagane do zatrudnienia na danym stanowisku, zwłaszcza odnoszące się do wykształcenia, doświadczenia zawodowego i znajomości języka”<sup>39</sup>.

Kierując się postanowieniami traktatu, ETS słusznie zajął stanowisko, iż wprowadzony w art. 45 ust. 4 wyjątek nie może wychodzić poza cel, w jakim został stworzony<sup>40</sup>. W swoim orzecznictwie ETS podjął próbę zdefiniowania pojęcia zatrudnienia w administracji publicznej, jako „(...) związane z bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwem w wykonywaniu kompetencji nadanych prawem publicznym lub sprawowaniem funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub innych władz publicznych, i które z tego powodu wymagają specjalnego stosunku posłuszeństwa w odniesieniu do państwa ze strony osób je sprawujących i wzajemności praw i obowiązków, które stanowią podstawy wię-

<sup>37</sup> Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1986 r., C-66/85, dodatek do „Monitora Prawa Pracy” 2005, nr 2, s. 4.

<sup>38</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 73 i n.; por. również W. Czapliński, *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 82; por. także J. Czaputowicz, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2005/2006, nr 13, s. 7 i n.; zob. też B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców...*, s. 353 i n.

<sup>39</sup> Wyrok ETS z dnia 2 lipca 1996 r., C-473/93, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburg*, Zb. Orz. 1996, s. I-3207, za: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, red. W. Czapliński i in., Warszawa 2005, s. 531–535.

<sup>40</sup> Zob. wyrok ETS z dnia 12 lutego 1973 r., 152/73, *Giovanni Maria Sotgiu v. Poczta Niemiecka*, Zb. Orz. 1974, s. 153; G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011, Lex dla samorządu terytorialnego.

zów obywatelstwa. Stanowiska ograniczają się do tych, które ze względu na zadania i odpowiedzialność z nimi związaną, zdolne są zmanifestować cechy specyficznych działań służby publicznej w dziedzinach wyżej opisanych<sup>41</sup>.

Prowadzi to do wniosku, iż w prawie wspólnotowym kwestia zatrudnienia w administracji pozostawiona została do swobodnego uregulowania ustawodawstwu państw członkowskich<sup>42</sup>.

Z przywołanego powyżej orzecznictwa ETS jednoznacznie wynika, że uzasadnieniem dla wprowadzenia wyjątku od generalnej zasady swobodnego przepływu pracowników jest potrzeba zapewnienia lojalności wobec państwa ze strony osób sprawujących ważne funkcje państwowe<sup>43</sup>. Nie może to jednak oznaczać – na co słusznie zwrócił również uwagę w przywołanym orzeczeniu ETS – całkowitego wyeliminowania obcokrajowców ze służby w administracji publicznej<sup>44</sup>, szczególnie na niższych stanowiskach<sup>45</sup>. Przyjmuje się w piśmiennictwie<sup>46</sup> zasadę, że o tym, czy na danym stanowisku można zatrudnić obcokrajowca, winien decydować rzeczywisty zakres władzy wykonawczej.

#### 4.2.1.3. Obywatelstwo polskie jako kryterium warunkujące dostęp do służby cywilnej

Jednym z warunków dostępu do służby cywilnej jest legitymowanie się obywatelstwem polskim<sup>47</sup>. W ustawodawstwie polskim brak jest legalnej definicji pojęcia „obywatelstwo”. W doktrynie pojęcie to rozumie się jako „prawny węzeł między jednostką a państwem, z którego wynikają konkretne prawa i obowiązki”<sup>48</sup>. Sytuację, kiedy dana osoba posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw, określa się mianem wielokrotnego obywatelstwa.

<sup>41</sup> Orzeczenia ETS: z dnia 17 grudnia 1980 r., 149/79, *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1980, s. 3881; z dnia 3 lipca 1986 r., 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v. Kraj Badenia-Wirtembergia*, Zb. Orz. 1986, s. 2121; z dnia 2 lipca 1996 r., C-473/93, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburg*, Zb. Orz. 1996, s. I-3207 za: *Prawo Wspólnot...*, s. 501.

<sup>42</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 78; również J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, s. 252 i n.; G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011; zob. też B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców...*, s. 353 i in.

<sup>43</sup> G. Dostatni, dz. cyt.

<sup>44</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Pojęcie administracji publicznej w rozumieniu art. 39 ust. 4 TWE (obecnie art. 45 ust. 4 TFUE) obejmuje m.in. wojsko, policję, sądownictwo, służbę dyplomatyczną* – zob. A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 2, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 1999, s. 67; to zagadnienie ujmują także L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001, s. 47.

<sup>45</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 78.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Uwagi za: K. Trzcinski, *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „*Studia Europejskie*” 2002, nr 2, s. 45 i n.

<sup>48</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 76; zob. także M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 203.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa, chyba że sam się go zrzeknie” (art. 34 ust. 2). W świetle zaś postanowień ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>49</sup>: „(...) obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa” (art. 2).

Polskie prawo nie aprobuje zasady podwojonego obywatelstwa, co oznacza tyle, że dana osoba posiadająca obok obywatelstwa polskiego obywatelstwo jeszcze innego kraju jest traktowana li tylko jako obywatel polski. Z tego zaś wynika, że posiadanie obywatelstwa poza polskim nie ma wpływu na możliwość zatrudnienia w korpusie służby cywilnej<sup>50</sup>.

#### 4.2.1.4. Wyjątek od zasady obywatelstwa

Zgodnie z obowiązującą ustawą o służbie cywilnej osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeśli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów<sup>51</sup> (art. 5).

Na gruncie polskich rozwiązań jest to swego rodzaju *novum*, idące w kierunku dostosowywania polskiego prawa do standardów europejskich (ujednoczenia krajowego systemu prawa z ustawodawstwem Unii Europejskiej)<sup>52</sup>. W świetle powyższego powstaje pytanie, czy rozwiązanie to jest zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.<sup>53</sup> w sprawie traktatu akcesyjnego jednoznacznie przesądził – zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji – pełną nadrzędność ustawy zasadniczej nad prawem Unii Europejskiej<sup>54</sup>. Wydaje się jednak, że można sformułować wykładnię art. 60 Konstytucji (obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach) zgodnego z prawem europejskim. Artykuł ten nakazuje ustawodawcy zwykłemu zagwarantować jednakowy dostęp do służby publicznej przy spełnieniu warunków: obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

<sup>50</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 77; także J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 30; zob. też B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców...*, s. 353 i n.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 6, poz. 539).

<sup>52</sup> Por. A. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996, s. 18.

<sup>53</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>54</sup> Por. K. Wojtyczek, *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 30.

Stanowi to pewnego rodzaju minimum, jakie wynika z ustawy zasadniczej dla obywateli polskich. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja całkowicie zabrania dostępu do służby publicznej obcokrajowcom<sup>55</sup>.

Ustawodawca zwykł w art. 5 u.s.c. z 2008 r. posługuje się dość ogólną formułą: „(...) jeśli wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa”. Na gruncie polskich rozwiązań kwestia ta jest dość skomplikowana. Podzielałam prezentowany przez L. Mitrusa pogląd, iż trudno w świetle przytoczonej powyżej formuły określić, jakie rodzaje stanowisk mogą być przeznaczone dla obcokrajowców<sup>56</sup>.

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. nie zawiera katalogu stanowisk przeznaczonych dla obcokrajowców. Nakłada jedynie na dyrektora generalnego urzędu obowiązek wskazywania – za zgodą Szefa S.C. – stanowisk, o które poza obywatelami polskimi mogą się ubiegać obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 4.2.1.5. Refleksje końcowe

Nie ulega wątpliwości, iż system prawny Unii Europejskiej oddziałuje na kształt ustawodawstwa państw członkowskich. Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej wynikającym z faktu członkostwa w strukturach Unii Europejskiej jest dostosowywanie prawa polskiego do standardów prawa unijnego. Nie ulega również wątpliwości, że ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. stanowi pierwszy krok na drodze dostosowywania prawa polskiego do wytycznych i standardów unijnych<sup>57</sup>.

Zasadniczo należy pozytywnie ocenić kierunek wprowadzonych przez ustawodawcę zwykłego rozwiązań rozszerzających dostęp do służby cywilnej zarówno o obywateli Unii Europejskiej, jak i obywateli państw trzecich.

Poważne zastrzeżenia budzi jednak brak regulacji w zakresie określenia katalogu stanowisk, na których możliwe będzie zatrudnianie obcokrajowców. Ustawodawca scedował to zadanie na dyrektorów generalnych poszczególnych urzędów za zgodą Szefa S.C. Taki mechanizm nie może satysfakcjonować. Pozostawienie Szefowi S.C. tak dużej swobody nie wydaje się rozwiązaniem służącym w najwyższym możliwym stopniu realizacji konstytucyjnych zasad służby cywilnej, zwłaszcza bezstronności i rzetelności<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Por. B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców...*, s. 353 i n.

<sup>56</sup> Por. L. Mitrus, *Zatrudnianie w służbie...*, s. 117.

<sup>57</sup> Por. A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>58</sup> Por. B. Przywora, *Problematyka zatrudniania obcokrajowców...*, s. 353 i n.

Prowadzi to bowiem nieuchronnie do uznaniowości, a co za tym idzie – do arbitralności co do oceny stanowisk, na których praca polega na bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa<sup>59</sup>. W konsekwencji nieuchronnie prowadzić to będzie do „(...) zabronionego prawem wspólnotowym dyskryminacyjnego traktowania pracowników ze względu na obywatelstwo”<sup>60</sup>.

Słusznie postuluje się w doktrynie potrzebę zmiany przepisów ustawy o służbie cywilnej w kierunku enumeratywnego wyliczenia stanowisk, o które ubieganie się przez obcokrajowców byłoby zabronione<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Por. Oficjalne pismo Sekretarza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Pana A. Bodnara do Szefa Służby Cywilnej Pana S. Brodzińskiego, Warszawa, 2 lutego 2010 r., s. 3, [www.hfhrpol.waw.pl](http://www.hfhrpol.waw.pl).

<sup>60</sup> M. Dąbrowski, *Zatrudnienie obcokrajowców – obywateli UE w polskiej administracji samorządowej*, PiP 2009, z. 11.

<sup>61</sup> Oficjalne pismo Sekretarza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka..., s. 3, zamieszczone na stronie internetowej: [www.hfhrpol.waw.pl](http://www.hfhrpol.waw.pl).

## 5. Zmiany w organizacji służby cywilnej

### 5.1. Uwagi wprowadzające

Każda reforma służby cywilnej wprowadzała nowe rozwiązania w zakresie organizacji. Z perspektywy 16 lat jej funkcjonowania dostrzec można zasadnicze zmiany. Pierwsza ustawa o służbie cywilnej z 1996 r., podobnie zresztą jak jej następczyni z 1998 r., ustanawiała instytucję Szefa S.C. oraz Radę S.C. Pod rządami ustaw z 2006 r. wprowadzono nowy model zarządzania administracją rządową, likwidując instytucję Szefa S.C. (przekazując kompetencje w tym zakresie instytucji politycznej – Szefowi Kancelarii Prezesa RM) oraz zastępując Radę S.C. Radą Służby Publicznej.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. zapowiadała głębokie zmiany w zakresie organizacji systemu służby cywilnej. Przywróciła między innymi instytucję Szefa S.C. oraz Radę S.C.

### 5.2. Pozycja ustrojowa Szefa Służby Cywilnej

#### 5.2.1. Uwagi formalnoprawne

Nowa ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. przywróciła instytucję Szefa S.C. *De lege lata* Szef S.C. jest centralnym organem właściwym w sprawach służby cywilnej<sup>62</sup>. Wyjaśnienia w pierwszym rzędzie wymaga termin „centralny organ administracji”. W piśmiennictwie wyróżnia się dwa rodzaje organów centralnych, a mianowicie organy naczelne oraz pozostałe organy centralne, określane najczęściej zbiorczą nazwą „urzędy centralne”<sup>63</sup>. Podkreślić należy, iż organy centralne swym

---

<sup>62</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy nawiązuje do rozwiązań zawartych w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r.

<sup>63</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 125; M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 239–240; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 205; W. Drobny [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 100 i n.

zakresem działania obejmują terytorium całego państwa, natomiast kryterium odróżniającym naczelne organy administracji od innych centralnych organów jest ich pozycja i znaczenie systemowe. Są to organy bezpośrednio włączone do składu Rady Ministrów<sup>64</sup>.

Drugą część administracji centralnej stanowią tzw. urzędy centralne. Urzędy te tworzone są wyłącznie w drodze ustawy. Jest to znacząca liczna grupa organów, występująca pod różnymi nazwami, posiadająca zróżnicowane struktury organizacyjne, funkcje i miejsce w systemie administracji centralnej. Mimo tego zróżnicowania istnieje wspólna cecha tych organów, a mianowicie wyposażenie ich przez prawo we własne kompetencje<sup>65</sup>.

Zauważyć należy, że ustawa zasadnicza nie określa statusu prawnego tych organów. Przyjmuje się w doktrynie, że wprawdzie organy te nie są włączone do składu Rady Ministrów, niemniej są podporządkowane naczelnym organom administracji. Wyróżnić można ich podział na podstawie kryterium podmiotu, któremu są podporządkowane, tj. na organy podległe bezpośrednio Radzie Ministrów lub Prezesowi RM bądź nadzorowane przez te organy albo organy wpisane w strukturę działów administracji rządowej<sup>66</sup>. Do pierwszej ze wskazanych wyżej kategorii podmiotów należy zaliczyć Szefa S.C.

Wprawdzie Konstytucja nie określa szczegółowych wytycznych w zakresie instytucji Szefa S.C., jednak z brzmienia art. 153 Konstytucji wyprowadzić można generalne założenia znajdujące zastosowanie również do tej instytucji. Uzasadnieniem dla jej przywrócenia do systemu służby cywilnej było zagwarantowanie w najwyższym możliwym stopniu realizacji konstytucyjnych zasad służby cywilnej. Z założenia Szef S.C. stanowić miał swego rodzaju „bufor” pomiędzy sferą polityczną a urzędniczą, w przeciwieństwie do funkcjonującego pod rządami z 2006 r. politycznego stanowiska Szefa Kancelarii Prezesa RM<sup>67</sup>. Z art. 153 ust. 2 Konstytucji wynika zwierzchnictwo Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej. Na przykładzie przyjętych w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. rozwiązań można przedstawić, jak istotnym organem w wykonywaniu władzy wykonawczej jest Prezes RM i jak szeroki jest jego zakres oddziaływania na kształt służby cywilnej. Można nawet zaryzykować tezę, że Prezes RM jest centralnym ośrodkiem, wokół którego kształtuje się praktycznie całość organizacji i funkcjonowania służby cywilnej.

<sup>64</sup> W. Drobný M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, s. 100 i n.

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> Por. M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 261; L. Sinkowska, *Status prawny członka korpusu służby cywilnej*, Toruń 2002, s. 34; J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 64.

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 26–29 u. RM. Szef Kancelarii PRM nie jest organem administracji, kieruje wyłącznie urzędem obsługującym Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wicepremierów.



Szef S.C., jako centralny organ administracji państwowej, podlega zwierzchnictwu Prezesa RM. Przejawia się to w szczególności w procedurze powołania i odwołania Szefa S.C. przez Prezesa RM, jak i w obowiązku nałożonym na Szefa S.C. przedstawienia premierowi corocznego sprawozdania o stanie służby cywilnej oraz realizacji powierzonych zadań. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. przyznaje także Prezesowi RM uprawnienie do określania wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (art. 15 ust. 10), a Szefowi Kancelarii Prezesa RM – podległemu bezpośrednio Prezesowi RM przyznaje uprawnienie do rozporządzania środkami z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej (art. 16 ust. 1).

Ponadto ustawodawca zwykły nałożył na Szefa S.C. obowiązek porozumiewania się z Szefem Kancelarii Prezesa RM w zakresie określania warunków przyznawania urzędom administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrażania standardów, wytycznych i zasad dotyczących służby cywilnej (art. 16 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.), a ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, na wniosek Szefa S.C., przyznał uprawnienie zlecenia wykonania audytu wewnętrznego w zakresie zadań Szefa S.C. (art. 18 u.s.c. z 2008 r.).

Nie ulega wątpliwości, iż Prezes RM, jako zwierzchnik korpusu służby cywilnej, winien decydować o kształcie zasad dotyczących podległego mu korpusu, niemniej powstaje zasadnicze pytanie, jaki zakres kompetencji powinien posiadać Prezes RM, aby realizować konstytucyjne zwierzchnictwo nad korpusem służby cywilnej oraz jakie kompetencje powinien posiadać Szef S.C. jako centralny organ administracji rządowej w sprawach dotyczących służby cywilnej, mający zagwarantować w szczególności neutralność polityczną korpusu.

Omawiana ustawa o służbie cywilnej przyznała Szefowi S.C. wyłącznie uprawnienia do wnioskowania do konkretnych urzędów lub organów, a nie decydowania lub chociaż współdecydowania o kształcie służby cywilnej. Postawić można za T. Rabską pytanie, czy Szef S.C. jest „(...) raczej organem projektującym działania, doradczo-opiniodawczym, gromadzącym informacje, a w minimalnym stopniu wykonawczym”<sup>68</sup>. Jeżeli przyjąć takie założenie, to w takim razie, jak się ma ono do założeń ustawowych, w myśl których Szef S.C. jest „centralnym organem administracji rządowej”<sup>69</sup>.

J. Jagielski słusznie podkreśla, że Szef S.C. jawi się jako w pełni podporządkowany Prezesowi RM, jako zwierzchnikowi całego korpusu służby cywilnej<sup>70</sup>. Jest centralnym organem administracji rządowej, „(...) wmontowanym w strukturę całego aparatu administracji (...). Oznacza to z kolei, że (...) siłą rzeczy, pozycja

<sup>68</sup> Por. T. Rabska, dz. cyt., s. 8.

<sup>69</sup> Tamże.

<sup>70</sup> Por. J. Jagielski [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 70.

prawna Szefa S.C. musi uwzględniać mechanizm funkcjonowania tego aparatu, w tym różnego rodzaju więzi i współzależności pomiędzy ogniwami systemu”<sup>71</sup>.

### 5.2.2. Kryteria formalnoprawne na stanowisko Szefa Służby Cywilnej

Problematyka wymogów formalnoprawnych, stawianych kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej, szczególnie na wyższe stanowiska kierownicze, zawsze wzbudzała wątpliwości, zwłaszcza z punktu widzenia ich zgodności z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej.

Patrząc na to zagadnienie z perspektywy minionej dekady, można stwierdzić, iż niezależnie od zmieniających się uwarunkowań politycznych każda władza dążyła do podporządkowania i zapewnienia sobie jak największej kontroli nad postępowaniami rekrutacyjnymi. Zanim poddane zostaną ocenie aktualne rozwiązania ustawy, należy najpierw odnieść się do kryteriów formalnych zawartych w art. 11 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.

Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu Szefem S.C. może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 5) zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią;
- 7) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 8) posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 9) nie jest i w okresie ostatnich pięciu lat nie była członkiem partii politycznej.

Do przedstawionych powyżej wymogów należy jeszcze dołożyć najważniejszy z warunków, wynikający z art. 10 ust. 3 u.s.c. z 2008 r., tj. wymóg rekrutowania na stanowisko Szefa S.C. spośród urzędników służby cywilnej.

Ponadto w zakresie omawianego zagadnienia wskazać należy również na regulacje wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie zatrudniania pracowników. Kwestie te normuje art. 229 § 4 k.p., zgodnie z którym:

---

<sup>71</sup> Tamże.

„(...) pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku”. Zatem odpowiedni stan zdrowia stanowi jeden z koniecznych warunków zatrudnienia każdej osoby<sup>72</sup>.

W świetle powyższych ustaleń nasuwają się następujące konkluzje.

Ustawa zasadnicza – jak zostało już powiedziane – nie określa szczegółowo katalogu wymaganych kwalifikacji dla kandydatów na stanowiska szefów centralnych organów administracji rządowej, w tym dla Szefa S.C., pozostawiając tę materię do uregulowania ustawodawstwu zwykłemu. Z orzecznictwa TK, w szczególności z wyroków z dnia: 9 czerwca 1998 r.<sup>73</sup>, 14 grudnia 1999 r.<sup>74</sup> oraz 12 grudnia 2002 r.<sup>75</sup> wynika, że w celu wypełnienia dyspozycji art. 153 ust. 1 Konstytucji na ustawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek wprowadzenia takich mechanizmów prawnych w zakresie doboru kandydatów do służby cywilnej oraz procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę, jednakże przy zachowaniu zasad dostępu do służby na jednakowych zasadach. Powstaje zatem pytanie: czy przyjęte rozwiązania w zakresie wymogów formalnych na stanowisko Szefa S.C. odpowiadają konstytucyjnym założeniom służby cywilnej?

Nie ulega wątpliwości, iż stanowisko Szefa S.C. jest szczególnym stanowiskiem w służbie cywilnej. Dlatego też w stosunku do kandydatów na to stanowisko winny być stawiane dalej idące wymagania niż w odniesieniu do pracowników służby cywilnej. Mając na względzie tę zależność, pozytywnie należy ocenić wprowadzone rozwiązanie wyboru Szefa S.C. spośród urzędników służby cywilnej<sup>76</sup>. Zgodnie z art. 40 u.s.c. z 2008 r. o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która spełnia wiele formalnych wymogów: posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy, posiada tytuł magistra lub równorzędny, zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński, jest żołnierzem lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

<sup>72</sup> Por. J. Piątkowski, M.K. Kolasiński, A. Kolasiński, *Stosunki pracy...*, s. 96.

<sup>73</sup> K 28/97.

<sup>74</sup> SK 14/98.

<sup>75</sup> K 9/02.

<sup>76</sup> Szerzej B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11)*, Prz. Sejm. 2012, nr 3, s. 216 i n.

W świetle powyżej poczynionych rozważań można wyprowadzić następujące wnioski.

Uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej wymaga od kandydata spełnienia wielu warunków. Dlatego też przyjąć należy, że osoby uzyskujące mianowanie w służbie cywilnej nie mogą być przypadkowe. Etap mianowania niewątpliwie stanowi już pierwszy etap selekcji kandydatów. Przyjęte rozwiązanie ma tym bardziej fundamentalne znaczenie, bowiem – jak słusznie podkreśla M. Stec – „(...) funkcja Szefa S.C. jest tak immanentnie powiązana ze służbą cywilną, że nie może jej pełnić ktoś spoza rdzenia tej służby”<sup>77</sup>.

Ponadto ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. stawia kandydatom na stanowisko Szefa S.C. dodatkowe wymogi, w szczególności w zakresie doświadczenia, tj. posiadania co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

W doktrynie nie ma jednoznacznego stanowiska w tym zakresie. Na kwestie te szczególnie zwraca uwagę T. Rabska, podkreślając nieracjonalność proponowanej konstrukcji alternatywnego określenia wymogu doświadczenia. Autorka podkreśla, że ustawodawca zbyt szeroko ujął te przesłanki, co może nie dawać należytych gwarancji profesjonalizmu<sup>78</sup>. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie stanowi pewne minimum dla kandydatów na wyższe stanowiska.

Szczególnego komentarza wymaga jeszcze jeden warunek, aby kandydat na Szefa S.C. nie był w okresie ostatnich pięciu lat członkiem partii politycznej. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tego warunku było odpolitycznienie służby cywilnej. Zasada ta stanowi niejako – jak słusznie podkreślają K. Działocha i A. Łukaszczyk – główne *ratio legis* instytucji służby cywilnej<sup>79</sup>.

Pamiętajmy, że każde ograniczenie praw musi spełniać wymóg proporcjonalności. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>80</sup> dla oceny, czy rzeczywiście nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: po pierwsze, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), po drugie, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), po trzecie zaś, czy skutki wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności).

<sup>77</sup> Por. M. Stec, dz. cyt., s. 9.

<sup>78</sup> Por. T. Rabska, dz. cyt., s. 8.

<sup>79</sup> Rozważania za: K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 6.

<sup>80</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, s. 43; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

Członkowie korpusu służby cywilnej związani są konstytucyjnymi nakazami wymienionymi w art. 153 Konstytucji, tj. swoje zadania mają wykonywać w sposób determinowany konstytucyjnie: zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Dlatego też – jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą się liczyć z pewnymi dodatkowymi ograniczeniami ze względu na szczególną łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę popadają ze sobą w kolizję<sup>81</sup>. Podstawowe tezy w tym zakresie zawarł Trybunał Konstytucyjny również w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. W jego uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że: „obowiązkiem władz publicznych jest wprowadzanie takich instrumentów i mechanizmów prawnych służących przeprowadzaniu procedur naboru w służbie cywilnej, które nie będą budziły wątpliwości co do stronnictwa, tak aby zapewnić wolność (...) od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”. Celem wprowadzonych ograniczeń jest w szczególności zagwarantowanie, w najwyższym możliwym stopniu, przestrzegania konstytucyjnej zasady bezstronności i neutralności politycznej korpusu służby cywilnej, a tym samym przeciwdziałania korupcji i innym zjawiskom patologicznym<sup>82</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzone ograniczenia (wymogi formalne dla kandydata na Szefa S.C.) są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów. Argumentem przemawiającym za ich wprowadzeniem była uzasadniona potrzeba zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Członkowie korpusu służby cywilnej (a z korpusu urzędniczego wybierany jest Szef S.C.) związani są konstytucyjnymi nakazami wymienionymi w art. 153 Konstytucji, tj. swoje zadania mają wykonywać w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Wskazane w art. 153 Konstytucji wytyczne mają na celu zapewnienie należytego wykonywania zadań państwa.

Poczynione powyżej ustalenia uprawniają do sformułowania wniosku, iż określony w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. katalog wymogów formalnych stawianych kandydatom na stanowisko Szefa S.C. stanowi minimalne standardy, gwarantujące wykonywanie zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie.

---

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101; uchwała TK z dnia 11 stycznia 1995 r., W 17/94, Dz.U. Nr 4, poz. 23, OTK 1995, nr 1, poz. 18; także m.in. K. Świąch, K. Kozłowski, *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 27.

<sup>82</sup> Por. H. Szewczyk, *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie o służbie cywilnej* [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 499 i n.

### 5.2.3. Zasady powoływania Szefa Służby Cywilnej

*De lege lata* Szef S.C. powoływany jest przez Prezesa RM. Rozwiązanie to wpisuje się w gwarantowaną konstytucyjnie bezpośrednią podległość Szefa S.C. Prezesowi RM, jako zwierzchnikowi służby cywilnej. Szefa S.C. powołuje Prezes RM spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady S.C. (art. 10). Można postawić pytanie, jakie znaczenie ma opinia Rady S.C.? Przyjęta w ustawie konstrukcja prawna oznacza, że czynności tej dokonuje Prezes RM wyłącznie *pro forma*, w celu zrealizowania dyspozycji przepisu wyznaczającego mu taki wymóg, zresztą bez jakiegokolwiek znaczenia co do kierunku takiej opinii. Można pod rozwagę ustawodawcy poddać postulat *de lege ferenda*, uściślenie tej formuły na przykład „uzyskanie pozytywnej opinii Rady S.C.”. Wówczas wymóg ten niewątpliwie zyskałby na znaczeniu, a w konsekwencji takie rozwiązanie z pewnością przyczyniłoby się do wzrostu znaczenia Rady S.C., jako organu współpracującego przy powoływaniu Szefa S.C.

Przyjęty w ustawie sposób powoływania Szefa S.C. spośród urzędników służby cywilnej – jak zasadnie zwraca na to uwagę T. Rabska – stanowi kolejny niepotrzebny wyłom od generalnej zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, co godzi w podstawowe konstytucyjne zasady bezstronności służby cywilnej. Można zaproponować formułę: „Szef S.C. powoływany jest w drodze konkursu spośród urzędników służby cywilnej”<sup>83</sup>.

Dla skuteczności objęcia stanowiska Szefa S.C. konieczne jest jeszcze złożenie przez wybranego przez Prezesa RM urzędnika służby cywilnej uroczystego ślubowania przed szefem rządu o następującej treści: „Obejmując stanowisko Szefa S.C. uroczysto ślubuję dochować wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności strzec zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej przez korpus służby cywilnej, a powierzone mi obowiązki wypełniać sumiennie i bezstronnie”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”.

### 5.2.4. Zasady odwoływania Szefa Służby Cywilnej

*De lege lata* Prezes RM jest organem uprawnionym do odwołania Szefa S.C. Artykuł 12 obowiązującej ustawy o służbie cywilnej zawiera katalog enumeratywnie wyliczonych przesłanek skutkujących obligatoryjnym odwołaniem Szefa S.C., do których zalicza się:

- 1) złożenie rezygnacji;
- 2) niespełnianie któregośkolwiek z warunków określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1–4, 7 lub 9 u.s.c. z 2008 r., tj.: obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, legitymowania się brakiem skazania prawomocnym

<sup>83</sup> Por. T. Rabska, dz. cyt., s. 8.

wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, naruszenia przesłanki apolityczności, niewypełniania obowiązków na skutek długotrwałej choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim<sup>84</sup>.

Ponadto uwzględnić należy jeszcze przesłanki wynikające z art. 13 omawianej ustawy, w których ustawodawca dopuszcza możliwość odwołania Szefa S.C., uzależniając jednocześnie dokonanie tej czynności od zasięgnięcia przez Prezesa RM opinii Rady S.C. Do przesłanek tych ustawodawca zalicza:

- 1) odrzucenie sprawozdania, o którym mowa w art. 15 ust. 7 u.s.c. z 2008 r., w terminie trzech miesięcy od dnia jego złożenia<sup>85</sup>;
- 2) sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu;
- 3) zaprzestanie spełnienia warunku określonego w art. 11 ust. 1 pkt 6 u.s.c. z 2008 r., tj. brak nieposzlakowanej opinii<sup>86</sup>.

Przy zaistnieniu którejś z przywołanych powyżej przesłanek wyrażonych w art. 13 ust. 1 u.s.c. z 2008 r., Prezes RM, wskazując przyczyny uzasadniające odwołanie Szefa S.C., zwraca się do Rady S.C. z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie. Należy przy tym zauważyć, iż zarówno przyczyny odwołania, jak i opinia Rady stanowią informację publiczną. Oznacza to, że zastosowanie znajdują tutaj postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>87</sup>. Na podstawie art. 2 tego aktu prawnego – jak słusznie podkreśla H. Izdebski – każdemu przysługuje prawo do informacji publicznej z zastrzeżeniem przypadków ograniczenia w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a od zainteresowanej osoby nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Przesłanki obligatoryjnego odwołania Szefa S.C. wyrażone w art. 12 u.s.c. z 2008 r.

<sup>85</sup> Zaakceptowane przez Prezesa RM, przedłożone końcem marca 2010 r. przez Szefa S.C. sprawo-zdanie o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za 2009 r. Uwzględnienie tego dokumentu jest niezmiennie istotne z kilku powodów. Przede wszystkim z uwagi na fakt, iż sprawozdanie to jest po raz pierwszy umocowane ustawowo. Poprzednie sprawozdania sporządzane przez Szefa S.C. pod rządami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej nie miały takiego charakteru. Po drugie, przedstawia stan służby cywilnej w okresie 1 stycznia–31 grudnia 2009 r., co oznacza, że swoim zasięgiem obejmuje okres, w którym obowiązywały dwie ustawy o służbie cywilnej – z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz z dnia 21 listopada 2008 r. Przywołane opracowanie sporządzone zostało na podstawie informacji zgromadzonych w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w wyniku realizacji ustawowo określonych zadań przez Szefa KPRM i Szefa S.C., a także informacji przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r. Sprawozdanie Szefa S.C. obejmuje trzy rozdziały. Pierwszy ukazuje stan służby cywilnej w 2009 r. Drugi opisuje informacje o realizacji zadań służby cywilnej przez Szefa S.C. i dyrektorów generalnych urzędów. Trzeci natomiast ma charakter podsumowujący, jego zaletą są zawarte w sprawozdaniu rekomendacje, diagnozy, analizy i wnioski wypływające z informacji zawartych w dwóch pierwszych częściach dokumentu.

<sup>86</sup> Przesłanki fakultatywnego odwołania Szefa S.C. wyrażone w art. 13 u.s.c. z 2008 r.

<sup>87</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>88</sup> Por. H. Izdebski, *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001, s. 30.

W procedurze odwołania Szefa S.C. uczestniczy Rada S.C., na której spoczywa obowiązek przedstawienia opinii w przedmiocie odwołania w ściśle określonym terminie 14 dni, zaś jego niedotrzymanie nie wstrzymuje możliwości odwołania Szefa S.C.<sup>89</sup>

### 5.2.5. Refleksje końcowe

W świetle poczynionych ustaleń zachodzi fundamentalne pytanie, jakim wartościami konstytucyjnym ma służyć Szef S.C., jako centralny organ administracji rządowej w sprawach służby cywilnej?

Z jednej strony nie ulega wątpliwości, iż Szef S.C. jest instrumentem w realizacji polityki rządowej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje osobiście Prezes RM (art. 153 ust. 2 Konstytucji), z drugiej jednak Szef S.C. jest kluczowym organem w strukturze służby cywilnej, który ma być niejako swego rodzaju „buforem” pomiędzy sferą polityczną a urzędniczą w celu zapewnienia w szczególności politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji).

Nasuwa się kolejne pytanie, czy rzeczywiście jest możliwa w najwyższym możliwym stopniu jednoczesna realizacja przez ustawodawcę zwykłego z jednej strony zasady zwierzchnictwa Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, z drugiej zasady bezstronności i neutralności politycznej?

Wydaje się, że stuprocentowa realizacja przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego zwierzchnictwa nad korpusem służby cywilnej, czyli przede wszystkim zwierzchnictwa nad Szefem S.C., nie pozwala na realizację w najwyższym możliwym stopniu konstytucyjnych zasad bezstronności i neutralności politycznej. Zatem jak wyznaczyć granice obu zasad, tak aby Prezes RM mógł realizować swoje zwierzchnictwo, a z drugiej strony służba mogła realizować cele z art. 153 ust. 1 Konstytucji?

Przede wszystkim postulować należy wprowadzenie rozwiązań, które w najwyższym możliwym stopniu zagwarantują stabilizację pozycji Szefa S.C. Słusznie przyjęto w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. sposób powołania Szefa S.C. przez Prezesa RM. Nie wprowadzono jednak elementu kadencyjności w sprawowaniu tego urzędu. Zgodzić się należy z prezentowanym przez M. Steca stanowiskiem, iż kadencyjność jest: „(...) najskuteczniejszym instrumentem stabilizacji, a w konsekwencji samodzielności w wykonywaniu swoich obowiązków”<sup>90</sup>. Zaprojektowane w omawianej ustawie rozwiązanie stanowi wyłom od przyjmowanej i akceptowanej w doktrynie prawa zasady kadencyjności organów państwowych<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Procedura odwołania Szefa S.C. w przypadku zaistnienia przesłanek wyrażonych w art. 13 ust. 1 przy konieczności uzyskania opinii Rady S.C. – analiza art. 13 ust. 2 i 3 u.s.c. z 2008 r.

<sup>90</sup> Cyt. za: M. Stecem, *Opinia...*, s. 8.

<sup>91</sup> Za: A. Paprocka [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, A. Zołotar (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, s. 36.



Dla potwierdzenia zasadności (skuteczności) funkcjonowania zasady kadencyjności warto za M. Stecem odwołać się do doświadczeń okresu 1998–2006, z których wynika, iż w tym okresie jedna osoba sprawowała tę funkcję w czterech następujących po sobie rządach<sup>92</sup>. Wprowadzony sposób powołania jest nieracjonalny, bowiem „(...) prawie wszystkie okoliczności uzasadniające odwołanie pokrywają się z tymi, które występują także przy kadencyjności w sprawowaniu urzędu (bo przecież kadencyjność nie oznacza absolutnej nieodwoływalności – wystarczy wskazać na art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z 1998 r.)”<sup>93</sup>.

W świetle powyższego przyjąć należy, że wprowadzenie kadencyjności przyczyniłoby się z jednej strony do większej stabilizacji i wzmocnienia pozycji Szefa S.C., a z drugiej pozwoliłoby Prezesowi RM realizować konstytucyjne zwierzchnictwo nad korpusem służby cywilnej.

Wątpliwości budzi również brak ustawowego określenia kryteriów oceny sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Odrzucenie sprawozdania stanowi jedną z przesłanek odwołania Szefa S.C. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, iż prawdopodobnie założeniem ustawodawcy było zapewnienie Prezesowi RM możliwości bezpośredniego wpływania na kształt służby cywilnej. Brak w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. merytorycznych przesłanek oceny sprawozdania składanego przez Szefa S.C. oznacza pełną uznaniowość premiera w podjęciu decyzji o jego odrzuceniu.

Można za M. Stecem postawić pytanie: „czy zamiarem rządu jest potraktowanie stanowiska Szefa S.C., jako podlegającego tym samym regułom co większość urzędów centralnych, czyli pełnej uznaniowości w powoływaniu i odwoływaniu ich kierowników”, a jeżeli tak: „to należy to wyraźnie w przepisie przewidzieć, a nie tworzyć pozory stabilizacji”<sup>94</sup>. W zawołowany sposób tworzona jest swego rodzaju „fikcja stabilizacji”, o tyle złagodzona, że Prezes RM musi czekać z odwołaniem Szefa S.C. do chwili złożenia przez niego sprawozdania i uzyskać opinię Rady S.C. Brak należytego zakotwiczenia Szefa S.C. w systemie służby cywilnej nie pozwala w pełni na sprawne wykonywanie powierzonych ustawą zadań, a szczególnie „kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”<sup>95</sup>.

Podzielałam w tej mierze pogląd M. Steca, iż na ustawodawcy spoczywa obowiązek zagwarantowania Szefowi S.C. instrumentarium prawnego, pozwalającego kierować całym systemem służby cywilnej, jak i ponosić z tego tytułu odpowiedzialność<sup>96</sup>. Mowa tutaj szczególnie o braku podstawowego narzędzia niezbędnego do samodzielnego funkcjonowania Szefa S.C., tj. urzędu służby cywilnej. Zachodzi w tym zakresie konieczność posiłkowania się Kancelarią Prezesa RM.

<sup>92</sup> Lata 1998–2000 – okres funkcjonowania ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

<sup>93</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 8.

<sup>94</sup> Tamże.

<sup>95</sup> Tamże.

<sup>96</sup> Tamże.

Jest to z punktu widzenia konstytucyjnych zasad bezstronności i neutralności politycznej bardzo kontrowersyjne rozwiązanie, które w żadnym wypadku nie może satysfakcjonować.

Podsumowując tę część rozważań, można sformułować następujące wnioski.

Nie ulega wątpliwości – jak trafnie wylicza M. Stec, iż „(...) 10 lat obowiązywania ustaw przewidujących istnienie instytucji Szefa S.C. (lata 1996–2006), jak i doświadczenie dwóch ostatnich lat (kiedy jego kompetencje faktycznie miał wykonywać Szef Kancelarii Prezesa RM) przesądzają konieczność jego występowania. I to nie tylko w związku z przestrzeganiem reguł konstytucyjnych (...), ale także z pragmatycznego punktu widzenia, czyli potrzeby zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej”<sup>97</sup>. Mając na względzie powyższe, w pełni podzielam postulat M. Steca o potrzebie „nie tylko przywrócenia tego organu, ale również odpowiedniego jego umocowania i »wypośażenia kompetencyjnego«”<sup>98</sup>. Za takie rozwiązanie nie można uznać na pewno zaproponowanej w ustawie obsługi Szefa S.C. przez Kancelarię Prezesa RM.

Przedstawione powyżej uwagi i spostrzeżenia mają niebagatelne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania służby cywilnej, szczególnie w kontekście realizacji powierzonych zadań w sposób determinowany konstytucyjnie. Wymaga to odpowiedniego urzędu, personelu, środków materialnych, finansowych<sup>99</sup>.

Poczynione rozważania uprawniają do sformułowania postulatu *de lege ferenda* o kompleksowe podejście do problematyki instytucji Szefa S.C., powołanej do realizacji tak istotnego zadania, jakim jest zarządzanie korpusem w służbie cywilnej.

### 5.3. Pozycja ustrojowa instytucji Rady Służby Cywilnej

#### 5.3.1. Uwagi formalnoprawne

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. przywraca po dwóch latach niebytu do struktury organów służby cywilnej Radę S.C. Instytucja ta ma dość długą tradycję. Funkcjonowała już bowiem zarówno pod rządami ustaw o służbie cywilnej z 1996 r., jak i ustawy z 1998 r., a w ustawach z 2006 r. przekwalifikowana została na Radę Służby Publicznej<sup>100</sup>. Nazwa Rada Służby Publicznej – jak słusznie zwraca uwagę W. Drobny – „nie mogła zostać zaadaptowana w aktualnym ustroju

<sup>97</sup> Tamże.

<sup>98</sup> Tamże.

<sup>99</sup> Tamże.

<sup>100</sup> Pojęcie Rady Służby Publicznej zostało skonstruowane na użytek ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (art. 24 ust. 3 tej ustawy) i oznacza służbę cywilną i państwowy zasób kadrowy; por. Z. Cwiakalski, *Opinia Ministra i Prokuratora Generalnego*

służby cywilnej, bowiem zakres kompetencji tego organu, określony w ustawie o służbie cywilnej, byłby nieadekwatny do znaczenia pojęciowego terminu »służba publiczna«<sup>101</sup>.

*De lege lata* Rada S.C. jest organem opiniodawczo-doradczym przy Prezesie RM, bezpośrednio jemu podporządkowanym (art. 19 u.s.c. z 2008 r.). Z racji formalnego podporządkowania Prezes RM uprawniony jest do wydawania Radzie wiążących wytycznych i poleceń. Rozwiązanie to wpisuje się w gwarantowaną konstytucyjnie bezpośrednią podległość Rady Prezesowi RM, jako zwierzchnikowi służby cywilnej.

W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, Prezes RM może żądać, w szczególności od Szefa S.C. i od Rady S.C.: informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub rocznych, dotyczących spraw z zakresu służby cywilnej albo brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych, na przykład Rady S.C.

Rola Rady jest dwukierunkowa. Z jednej strony polega na współuczestnictwie w tworzeniu służby cywilnej, z drugiej zaś na czuwaniu nad prawidłowym jej funkcjonowaniem<sup>102</sup>. Do zadań Rady S.C. wymienionych w art. 19 ust. 2 u.s.c. z 2008 r. należy: opiniowanie w sprawach: dotyczących służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa RM lub Szefa S.C., oraz z własnej inicjatywy, projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie, proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej, projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej, planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej, etyki korpusu służby cywilnej, dotyczących powołania i odwołania Szefa S.C., w zakresie określonym w ustawie.

W świetle powyższych ustaleń można wyprowadzić następujące wnioski.

Już w zakresie pierwszego z wymienionych zadań, tj. wyrażania opinii w sprawach dotyczących służby cywilnej, przedstawianych przez Prezesa RM lub Szefa S.C. oraz z własnej inicjatywy, „nie jest jasne – jak słusznie podkreśla K. Szczerski – czy tradycyjnie Rada przedstawia swoje opinie wyłącznie Prezesowi RM, przy którym działa, czy też Szefowi S.C., który ma prawo zwracać się do niej bezpośrednio (art. 19 ust. 2 pkt 1), a Rada do niego w odrębnym trybie (art. 19 ust. 3 pkt 2)”<sup>103</sup>.

---

*do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 125, wykonana na zlecenie Kancelarii Sejmu, s. 2.

<sup>101</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 140.

<sup>102</sup> Por. J. Jagielski [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 34.

<sup>103</sup> Por. K. Szczerski, dz. cyt., s. 10.

Pod rządami omawianej ustawy Rada S.C. wyposażona została oprócz klasycznych uprawnień o charakterze opiniodawczym również w wiele dodatkowych kompetencji o charakterze kontrolnym, w szczególności:

- 1) oceniania przebiegu postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej (art. 19 ust. 3 pkt 1 u.s.c. z 2008 r.);
- 2) występowania do Szefa S.C. z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad służby cywilnej (art. 19 ust. 3 pkt 2 u.s.c. z 2008 r.);
- 3) fakultatywnego skierowania swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego (art. 19 ust. 3 pkt 3 u.s.c. z 2008 r.);
- 4) fakultatywnego skierowania swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór (art. 19 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, Rada może zwrócić się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego naboru (art. 19 ust. 4 u.s.c. z 2008 r.), natomiast w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego, Rada może zwrócić się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego (art. 19 ust. 5 u.s.c. z 2008 r.), a w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru na stanowisko określone w ust. 3 pkt 4, Rada może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o zarządzenie przeprowadzenia ponownego naboru (art. 19 ust. 6 u.s.c. z 2008 r.).

W świetle powyższego zachodzi pytanie o zakres uprawnień Rady S.C. Ustawa zasadnicza pozostawiła tę materię do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego. Przychylam się do postulatów M. Steca<sup>104</sup> o przyznanie Radzie S.C. bardziej stanowczych uprawnień, aby nie stała się „ciałem czysto fasadowym”, na przykład „obligatoryjnego obserwowania postępowania kwalifikacyjnego kończącego się uchwałą oceniającą jego przebieg, co w przypadku wydania negatywnej oceny, w związku z naruszeniem zasad i przepisów, oznaczać będzie dla Szefa S.C. nakaz unieważnienia postępowania i ponownego przeprowadzenia”, wprowadzenia wymogu wyrażania zgody przez Radę S.C. na odwołanie Szefa S.C., kwalifikowaną większością w przypadku postawienia wniosku przez Prezesa RM. Takie rozwiązanie niewątpliwie wzmocniłoby pozycję Rady S.C. i jej znaczenie w systemie służby cywilnej.

<sup>104</sup> Por. M. Stec, dz. cyt., s. 12.

### 5.3.2. Procedura powoływania i odwoływania członków Rady Służby Cywilnej

Przyjęte rozwiązania w zakresie powoływania i odwoływania Rady S.C. nawiązują do mechanizmów wprowadzonych już w pierwszej u.s.c. z 1996 r. Podstawę prawną dla powoływania członków Rady S.C. stanowi art. 20 ust. 2 u.s.c. z 2008 r., przyznający Prezesowi RM szczególną rolę w kreowaniu składu tego organu kolegialnego. Zgodnie z jego treścią Prezes RM powołuje ośmiu członków Rady spośród osób odpowiadających warunkom określonym w art. 4 pkt 1–3 i 5 u.s.c. z 2008 r. (tj. jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz cieszy się nieposzlakowaną opinią), a ponadto, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. W świetle powyższego wydaje się, iż członkiem Rady S.C. nie mógłby być cudzoziemiec, bowiem funkcja członka Rady S.C. należy do kategorii stanowisk kierowniczych, gdzie wymagane jest obywatelstwo polskie (szerzej zob. powyżej problematyka dostępu do służby cywilnej obcokrajowców).

Ponadto Prezes RM powołuje na wniosek klubów parlamentarnych pozostałych siedmiu członków Rady reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne spośród posłów, senatorów lub osób niebędących parlamentarzystami, odpowiadających warunkom określonym w art. 4 pkt 1–3 i 5 u.s.c. z 2008 r., których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady (art. 20 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.). Ustawodawca używa sformułowania „7 członków Rady reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne”. Jak słusznie podnosi H. Izdebski, nieostrość tego przepisu „wynika nie tylko z faktu, że klubów parlamentarnych może być więcej niż liczba miejsc w Radzie, (...) a przede wszystkim nie jest jasne, na ile Prezes RM może wybierać spośród osób zgłoszonych w danym trybie, o ile kandydatów jest więcej niż miejsc do obsadzenia w Radzie”<sup>105</sup>.

Trafnie też K. Szczerski poddaje pod rozważę „całkowite wyeliminowanie ze składu Rady czynnych posłów, pozostawiając prawo do desygnowania swoich ekspertów do Rady klubom parlamentarnym”<sup>106</sup>. Takie rozwiązanie z jednej strony niewątpliwie znacząco przyczyniłoby się do uproszczenia regulacji w zakresie kadencyjności Rady, z drugiej zaś strony odpolityczniałoby ten organ administracji. Przywołane powyżej postulaty niewątpliwie idą w kierunku całkowitego odpolitycznienia Rady S.C., co wydaje się jak najbardziej uzasadnione z punktu widzenia konstytucyjnych założeń neutralności politycznej służby cywilnej<sup>107</sup>.

Przyznanie samodzielności decyzyjnej premierowi w zakresie powoływania składu Rady S.C. jest niewątpliwie rozwiązaniem zgodnym z konstytucyjnymi za-

<sup>105</sup> Por. H. Izdebski, *Opinia o poselskim i rządowym projekcie ustaw o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 15 września 2008 r., s. 4, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

<sup>106</sup> Tak K. Szczerski, dz. cyt., s. 11.

<sup>107</sup> Por. B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem...*, s. 21.

łożeniami służby cywilnej, szczególnie z punktu widzenia ponoszonej przez niego – jako zwierzchnika korpusu służby cywilnej – konstytucyjnej odpowiedzialności za stan służby cywilnej.

Ponadto ustawodawca przyznał Prezesowi RM prawo powołania Przewodniczącego Rady S.C. Pozostawienie premierowi luzu decyzyjnego w dokonywaniu tych czynności jest jak najbardziej uzasadnione, bowiem pozwala na obsadzenie tej funkcji osobą zaufaną szefowi rządu, jako zwierzchnikowi służby cywilnej odpowiedzialnemu za jej funkcjonowanie.

Natomiast w zakresie wyboru wiceprzewodniczącego Rady wprowadzono odrębną procedurę. Zgodnie z art. 20 ust. 5 u.s.c. z 2008 r. Rada wybiera wiceprzewodniczącego Rady ze swojego grona na wniosek przewodniczącego Rady. Aktualnie, w skład Rady wchodzi 15 członków, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki warto jeszcze odnieść się do trybu pracy Rady. W tym zakresie ustawodawca wprowadził odesłanie do regulacji pozaustawowych, nakładając na Radę obowiązek unormowania tej procedury w odrębnym regulaminie (art. 23 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.). Obowiązek ten został zrealizowany już na pierwszym posiedzeniu nowo wybranej Rady uchwałą nr 1 z dnia 2 kwietnia 2009 r.<sup>108</sup> Zgodnie z przyjętym regulaminem Rada obraduje na posiedzeniach w obecności co najmniej połowy swojego składu, w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu. Uprawnionym do zwoływania posiedzeń jest Przewodniczący Rady, przy czym zwołuje on posiedzenia na wniosek Prezesa RM, z własnej inicjatywy, na pisemny wniosek Szefa S.C. lub na pisemny wniosek co najmniej pięciu członków Rady (§ 2 regulaminu).

Regulamin normuje także tryb wyboru wiceprzewodniczącego Rady, zakładając jego wybór z grona członków Rady w głosowaniu tajnym, na wniosek Przewodniczącego Rady, jednocześnie regulując zakres zadań wiceprzewodniczącego Rady poprzez nałożenie na niego obowiązku wykonywania zadań przewodniczącego Rady, w sytuacji odwołania go ze stanowiska, do czasu jego powołania (§ 6 regulaminu). Określa również sposób podejmowania opinii i stanowisk przez Radę w formie uchwał lub zapisu do protokołu (§ 8) oraz tryb pracy w przypadku braku kworum (§ 9).

Niezmienne istotnym elementem dla sprawnego funkcjonowania Rady jest wprowadzenie przez ustawodawcę kadencyjności tego organu. Kadencja osób powoływanych w trybie art. 21 ust. 1 u.s.c. z 2008 r. (tj. osób wybranych przez premiera) trwa sześć lat, przy czym co trzy lata kończy się kadencja połowy liczby członków, natomiast kadencja osób powoływanych w trybie art. 21 ust. 2 u.s.c. z 2008 r. (na wniosek wszystkich klubów parlamentarnych) – z uwagi na swój polityczny charakter – trwa odpowiednio do kadencji Sejmu. Niezależnie jednak

<sup>108</sup> RSC-3653-1 (1)/09.

od wskazanych powyżej regulacji członkowie Rady S.C. pełnią swoje funkcje do czasu powołania ich następców, przez co należy rozumieć, iż w ten sposób gwarantuje się stabilizację funkcjonowania tej instytucji (art. 21 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.).

### 5.3.3. Refleksje końcowe

Rada S.C. jest – obok Szefa S.C. – fundamentalnym organem administracji rządowej w sprawach służby cywilnej. Jest organem pomocniczo-doradczym Prezesa RM – zwierzchnika służby cywilnej. Pozytywnie należy ocenić kierunek rozszerzania zakresu kompetencji Rady S.C. o dodatkowe uprawnienia o charakterze kontrolnym, w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych, szczególnie w sferze wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Pozwala to w pełniejszy sposób realizować konstytucyjne założenia rzetelności i bezstronności służby cywilnej. Szczególnego znaczenia na tym polu nabiera przyznane Radzie uprawnienie do występowania z wnioskiem do Szefa S.C. o zarządzanie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, skierowania swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa RM lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej Rada S.C. może zwrócić się do Szefa S.C. o zarządzanie przeprowadzenia ponownego naboru.

W moim przekonaniu postulować należy *de lege ferenda* rozszerzenie katalogu uprawnień Rady S.C. o opiniowanie kryteriów ocen urzędników służby cywilnej, sposobów przeprowadzania tych ocen oraz zasad awansowania urzędników służby cywilnej.

## 5.4. Pozycja ustrojowa instytucji dyrektora generalnego urzędu

### 5.4.1. Uwagi formalnoprawne

Instytucja dyrektora generalnego urzędu należy do podstawowych instytucji w systemie służby cywilnej. Funkcjonowała już na gruncie u.s.c. z 1996 r. oraz u.s.c. z 1998 r. Pod rządami ustaw z 2006 r. dyrektorzy generalni, jako jedne z wysokich stanowisk państwowych, zostali wyłączeni z korpusu służby cywilnej. Natomiast u.s.c. z 2008 r. ponownie włączyła wysokie stanowiska państwowe, w tym dyrektorów generalnych, do korpusu służby cywilnej.

Ustawa zasadnicza nie określa szczegółowych wytycznych w zakresie organizacji korpusu służby cywilnej, pozostawiając tę materię do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłego. W świetle powyższego zachodzi pytanie, czy przyjęte w u.s.c. z 2008 r. rozwiązania w zakresie instytucji dyrektorów generalnych urzędów są zgodne z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki uwzględnić należy kwestie usytuowania tej instytucji w systemie służby cywilnej, zakresu przyznanych kompetencji oraz powierzonych zadań, a także wymagań formalnych na te stanowiska.

Uzasadnieniem dla wprowadzenia instytucji dyrektorów generalnych była potrzeba zagwarantowania sprawnej organizacji i funkcjonowania korpusu służby cywilnej, szczególnie ciągłości i jakości pracy urzędów administracji rządowej poprzez zapewnienie apolitycznych, stałych kadr urzędniczych niezależnie od zmieniających się ekip politycznych. Taką intencję ustawodawcy można odczytać, analizując postanowienia zarówno znowelizowanej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, jak i aktualnie obowiązującą u.s.c. z 2008 r.

Zgodnie z art. 39 ust. 4a u. RM na dyrektora generalnym spoczywa ogromna odpowiedzialność „(...) za sprawne funkcjonowanie urzędu oraz gotowość urzędu do wykonywania zadań w przypadku przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Wówczas dymisję składają również sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. W tym miejscu warto także przywołać brzmienie art. 39 ust. 4 u. RM, na podstawie którego bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi ministerstwa: departamentami służącymi do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa, biurami pomocnymi w realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa, sekretariatami do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów (ust. 2 pkt 1–3) oraz komórkami organizacyjnymi, biurami, wydziałami lub wyodrębnionymi stanowiskami do spraw prawnych, informacji, budżetu i finansów, kadr, szkolenia i organizacji, integracji europejskiej i współpracy z zagranicą, informatyki, zamówień publicznych, administracyjno-gospodarczych, obronnych, kontroli, skarg i wniosków, ochrony informacji niejawnych, audytu wewnętrznego (ust. 3 pkt 2) sprawuje dyrektor generalny, który zapewnia prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu.

W kompetencjach dyrektora generalnego leży także zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi (art. 39 ust. 7 u. RM).

Przedstawiony powyżej katalog prerogatyw dyrektora generalnego świadczy o znaczącej pozycji ustrojowej tej instytucji w systemie służby cywilnej<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> Por. S. Fundowicz, *Opinia w sprawie projektów: ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw; ustawy o służbie cywilnej (druki sejmowe nr 552 i 553)*, Biuro Analiz Sejmowych, Opinia zlecona, Lublin, 17 lipca 2006, s. 5, <http://www.sejm.gov.pl>; por. E. Goryczko, *Opinia prawna projektów...*, s. 5.



Drugim aktem prawnym określającym status dyrektora generalnego jest ustawa o służbie cywilnej. Ustawa ta wprowadza formalną podległość dyrektora generalnego urzędu kierownikowi urzędu (art. 25 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.). Ustawa dość ogólnie formułuje warunki współpracy między dyrektorami generalnymi a Szefem S.C.<sup>110</sup> Znajduje to odzwierciedlenie w formule: „Szef S.C. realizuje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów” (art. 17 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.).

Omawiana ustawa przyznaje również Szefowi S.C. prawo określania w drodze zarządzenia warunków i trybu „współdziałania” z dyrektorami generalnymi urzędów, w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus służby cywilnej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa oraz kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (art. 17 u.s.c. z 2008 r.).

Do podstawowych zadań dyrektora generalnego urzędu należą zadania wymienione w art. 25 ust. 4 u.s.c. z 2008 r., tj. zapewniania funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy. W celu realizacji tego zadania ustawodawca przyznaje dyrektorowi kompetencje o charakterze nadzorczym, organizatorskim oraz finansowym.

Pierwszą z wymienionych kategorii o charakterze nadzorczym jest sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez kierownika urzędu, z wyjątkiem komórek bezpośrednio nadzorowanych przez niego na podstawie ustaw (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. a u.s.c. z 2008 r.) oraz nadzorowanie organizacyjne przebiegu prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego do budżetu w części dotyczącej urzędu (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. b u.s.c. z 2008 r.), sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. h u.s.c. z 2008 r.), sprawowanie nadzoru nad gospodarstwami pomocniczymi urzędu (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. i u.s.c. z 2008 r.).

W ramach tej kategorii wyodrębnia się również kompetencje dyrektora generalnego o charakterze organizatorskim. Zalicza się do nich: występowanie z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. c u.s.c. z 2008 r.) oraz ustalanie regulaminu organizacyjnego komórek organizacyjnych, a także ustalanie regulaminu pracy (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. d u.s.c. z 2008 r.), zapewnianie przestrzegania przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. j u.s.c. z 2008 r.), zapewnianie przestrzegania zasad techniki prawodawczej (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. k u.s.c. z 2008 r.).

Ponadto wymienia się uprawnienia dyrektora generalnego związane z finansami i gospodarowaniem mieniem urzędu, w tym zlecanie usług i dokonywanie

<sup>110</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 157.

zakupów dla urzędu oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji majątku urzędu (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. e u.s.c. z 2008 r.), wykonywaniem kompetencji kierownika zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. f u.s.c. z 2008 r.), reprezentowaniem Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia urzędu, z zastrzeżeniem art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>111</sup> (art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. d u.s.c. z 2008 r.).

W dalszym ciągu jednak – jak słusznie podkreśla E. Goryczko<sup>112</sup> – ustawa nie określa precyzyjnie wzajemnych relacji kierownika urzędu i dyrektora generalnego w zakresie rozdziału kompetencji. Zgodzić się należy z prezentowanym przez E. Goryczko poglądem, iż wprowadzenie takiego rozwiązania zdecydowanie zmniejszyłoby częstotliwość pojawiających się zmian personalnych z przyczyn niemerytorycznych, co z kolei pozwoliłoby „(...) zbudować zalecany Konstytucją RP czteroprzymiotnikowy KSC”<sup>113</sup>.

#### 5.4.2. Zasady powoływania dyrektora generalnego

Zgodnie z przyjętą generalną zasadą obsadzanie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 54 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.). Zasada ta dotyczy obsadzania stanowiska dyrektora generalnego urzędu. Przyjęte rozwiązanie należy – co do zasady – zakwalifikować pozytywnie, jako zgodne z konstytucyjnymi zasadami równości i dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach. Lepszym rozwiązaniem byłoby jednak wprowadzenie obowiązku obsadzania tego stanowiska w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, ale spośród urzędników służby cywilnej. Instytucja dyrektora (podobnie zresztą jak Szefa S.C.) jest tak immanentnie związana z korpusem służby cywilnej, że trudno wyobrazić sobie, aby kierował nią ktoś spoza tego korpusu. W stosunku do tych stanowisk powinny być kierowane dalej idące wymagania formalne. Pozwoliłoby to zagwarantować w najwyższym możliwym stopniu wykonywanie zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie, tj. zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie.

Na tym tle wątpliwości budzą wyłączenia spod generalnej zasady otwartego naboru, zawarte w art. 52 pkt 2–4 u.s.c. z 2008 r., dotyczące na przykład kierującego departamentem albo kierującego komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa RM. Ustawodawca w stosunku do tych stanowisk przewidział alternatywny sposób naboru poprzez wprowadzenie formuły „może nastąpić bez przeprowadzania naboru, w drodze oddelegowania osoby, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.,

<sup>111</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

<sup>112</sup> Tak E. Goryczko, dz. cyt., s. 5 i n.

<sup>113</sup> Tamże.

pod warunkiem spełniania przez nią wymagań na to stanowisko” (art. 54 ust. 4 u.s.c. z 2008 r.). Można zadać pytanie o zasadność takiego zróżnicowania naboru. Takiego rozwiązania nie można pozytywnie ocenić, nie służy bowiem realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej, a tym samym w żadnym wypadku nie przyczynia się do porządkowania systemu służby cywilnej.

Zgodzić się za to należy z prezentowanym przez K. Szczerskiego poglądem, iż przyjęte unormowanie prowadzi do pełnego otwarcia „korpusu dyrektorów generalnych na osoby pochodzące spoza administracji znacznie szerzej niż w przypadku innych wyższych stanowisk w służbie cywilnej, tym samym stanowi otwarcie drogi do realnego wyłączenia tych stanowisk z korpusu służby cywilnej”<sup>114</sup>. Problematyka ta będzie przedmiotem rozważań przy omawianiu regulacji prawnych w zakresie wyższych stanowisk.

#### 5.4.3. Kryteria formalne na stanowisko dyrektora generalnego

Problematyka kryteriów formalnych wymaganych na stanowisko dyrektora generalnego uregulowana została w art. 53 omawianej ustawy. Przywołany przepis określa enumeratywnie katalog kryteriów stawianych kandydatom. Zgodnie z jego treścią stanowisko to może piastować osoba:

- 1) posiadająca tytuł zawodowy magistra lub równorzędną;
- 2) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 3) posiadająca kompetencje kierownicze;
- 4) posiadająca co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Z uwagi na fakt, iż pierwsze dwie z wymienionych przesłanek były już przedmiotem moich rozważań przy analizie kryteriów formalnych do służby cywilnej (przy omawianiu u.s.c. z 1996 r.), w tym punkcie skoncentruję się wyłącznie na pozostałych wymogach.

Wątpliwości może budzić trzecia z wymienionych przesłanek: „posiada kompetencje kierownicze”. Trudno bowiem jednoznacznie przesądzić, o jakie kompetencje kierownicze ustawodawcy chodziło. Kwestie te doprecyzowuje czwarta z wymienionych wcześniej przesłanek. Mówi o doświadczeniu na stanowisku kierowniczym w szeroko rozumianych jednostkach sektora finansów publicznych. W moim przekonaniu przyjęte rozwiązanie nie gwarantuje wykonywania zadań w sposób determinowany konstytucyjnie i wymaga uszczegółowienia.

---

<sup>114</sup> Por. K. Szczerski, dz. cyt., s. 12.

#### 5.4.4. Refleksje końcowe

Ustawa zasadnicza nie przesądziła o szczegółowych wytycznych w zakresie organizacji korpusu służby cywilnej, cedując ten obowiązek na ustawodawcę zwykłego. Patrząc na to zagadnienie w ujęciu historycznym, należy odnotować, iż przywołany powyżej katalog kompetencji i powierzonych zadań stanowi niewątpliwie o wzrastającej roli dyrektora generalnego w systemie służby cywilnej.

Dostrzec można również pewne różnice, szczególnie widoczne w zakresie przyznanych, pod rządami obowiązującej ustawy, kompetencji o charakterze finansowym. Chodzi o uprawnienie do wykonywania kompetencji kierownika zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Z dyspozycją tego przepisu koresponduje art. 18 p.z.p., na mocy którego ustawodawca powierzył dyrektorowi generalnemu, jako kierownikowi, pełną odpowiedzialność za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Także uprawnienie dyrektora generalnego do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia urzędu – jak słusznie podnosi W. Drobny – uległo stopniowej modyfikacji<sup>115</sup>. Przepis ten odsyła do art. 26 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, który określa kompetencje wojewody do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego. Z uwagi jednak na wejście w życie nowej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej<sup>116</sup> nowelizacji powinien ulec również przywoływany przepis ustawy o służbie cywilnej.

Drugą grupę zadań stanowią czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizujących politykę personalną. Wprowadzona w ustawie zasada odpowiada generalnym założeniom przewidzianym w kodeksie pracy. Art. 31 k.p. przyznaje osobie lub organowi zarządzającemu daną jednostką dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy względem osób zatrudnionych w danym urzędzie. Są to wszelkiego typu oświadczenia woli czy działania prawne wywołujące skutki prawne niebędące oświadczeniami woli w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>117</sup>. Kolejnym obowiązkiem spoczywającym na tej instytucji jest wykonywanie określonych zadań kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast ostatnią grupą obowiązków powierzonych dyrektorowi generalnemu są inne zadania z upoważnienia kierownika urzędu.

Niezmienne istotnym obowiązkiem dyrektora generalnego jest składanie Szefowi S.C. do końca stycznia każdego roku sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły (art. 25 ust. 5 u.s.c. z 2008 r.). Kompetencja ta – jak słusznie zwraca na to uwagę W. Drobny – „(...) wpisuje się w prerogatywy mające znaczenie systemowe, determinujące właściwe funkcjonowanie służby cy-

<sup>115</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 161.

<sup>116</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 206.

<sup>117</sup> Por. E. Chmielek-Łubińska [w:] B. Wagner, K.W. Baran, E. Chmielek-Łubińska, L. Mitrus, T. Nycz, A. Sobczyk, M. Wandzel (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2004, s. 22.

wilnej. Dlatego zostały »podkreślone« legislacyjnie przez ustawodawcę, przez ich techniczne wyodrębnienie z enumeratywnego wyliczenia kompetencji ust. 4<sup>118</sup>.

W świetle powyższych analiz można skonstatować, iż wzmocnienie roli dyrektora generalnego poprzez zwiększenie jego „instrumentarium kompetencyjnego” jest jak najbardziej właściwe i zgodne ze wskazaniami konstytucyjnymi służby cywilnej.

Zmiany natomiast wymaga sposób obsadzania stanowiska dyrektora generalnego. Instytucja dyrektora, podobnie zresztą jak Szefa S.C., jest immanentnie związana z korpusem służby cywilnej. W stosunku do tych stanowisk powinny być kierowane dalej idące wymagania formalne. Postulować należy wprowadzenie obowiązku obsadzania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, ale spośród urzędników służby cywilnej. Pozwoli to na zagwarantowanie w najwyższym możliwym stopniu wykonywania zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie, tj. zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie. Tak więc wydaje się, że przesłanki stawiane kandydatom na Szefa S.C. powinny dotyczyć również dyrektorów generalnych urzędów (szerzej zob. problematyka wymogów formalnych na stanowiska Szefa S.C.).

---

<sup>118</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 159.

## 6. Rozwiązania prawne w zakresie naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej

### 6.1. Uwagi wstępne

Problematyka naborów na stanowiska w służbie cywilnej stanowi niewątpliwie jedno z podstawowych zagadnień przy omawianiu transformacji ustrojowej służby cywilnej.

Z uwagi na rozległość tej problematyki nie jest ani możliwe, ani też celowe dokonanie kompleksowej i systematycznej analizy wszystkich przepisów dotyczących tego zagadnienia. Przedstawione poniżej rozważania mają na celu przedstawienie rozwiązań prawnych w zakresie naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej. W pracy uwzględniono wiele przepisów, rozporządzeń, zarządzeń, opinii, rekomendacji, zaleceń, jak i innych dokumentów, dotyczących służby cywilnej oraz poglądów zarówno doktryny, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Stanowić to winno podstawę dla przedstawienia głównych kierunków rozwiązań w tym zakresie.

### 6.2. Zasady naboru

Przez pojęcie otwartości naboru należy rozumieć „powszechność, jawność i równość ubiegania się o zatrudnienie na stanowisku w służbie cywilnej oraz obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej i wyników naborów” (...), konkurencyjność zaś oznacza „procedurę, w wyniku której na wyższym stanowisku w służbie cywilnej zostanie zatrudniona osoba, która spośród wszystkich kandydatów daje najlepsze gwarancje wykonywania zadań w sposób umożliwiający realizację celów wyznaczonych zarówno dla tego stanowiska, jak i danego urzędu (...)”<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 261 i n.

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. przewiduje trzy etapy procedury naboru<sup>120</sup>. Pierwszy dotyczy upowszechniania przez podmiot organizujący nabór informacji o wolnych stanowiskach w określonym urzędzie.

Istotą drugiego etapu jest rozstrzygnięcie postępowania rekrutacyjnego. W ramach tego poziomu wyróżnia się wstępną weryfikację kandydatów co do wymagań formalnych oraz obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru.

Ostatni etap sprowadza się do upowszechniania informacji o wynikach naboru<sup>121</sup>. We wszystkich trzech etapach procedury naboru fundamentalną rolę odgrywa dyrektor generalny urzędu.

Ustawodawca nałożył na dyrektorów generalnych liczne obowiązki. Przede wszystkim podstawowym zadaniem dyrektorów jest rozpowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w określonym urzędzie, a następnie zorganizowanie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej (art. 26 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.). W naborze uczestniczą również absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (art. 26 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.). Rozwiązanie to należy przyjąć z zadowoleniem. Koresponduje bowiem z konstytucyjnymi zasadami równości (art. 32 u.s.c. z 2008 r.), dostępu do służby na jednakowych zasadach (art. 60 u.s.c. z 2008 r.) oraz bezstronności służby cywilnej (art. 153 u.s.c. z 2008 r.). Stanowi również wypełnienie dyspozycji art. 6 u.s.c. z 2008 r., zgodnie z którym nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej.

Nałożony na dyrektora generalnego urzędu obowiązek upowszechniania informacji nie obejmuje jednak grupy stanowisk, które zgodnie z dyspozycją art. 39 przedmiotowej ustawy Prezes RM wskazuje absolwentom KSAP po przedstawieniu przez Szefa S.C. W świetle powyższego można postawić pytanie, czy przyjęte rozwiązanie rzeczywiście w najwyższym możliwym stopniu jest zgodne z ustawą zasadniczą?

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że szczególny charakter absolwentów KSAP wynika wprost z ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o KSAP. Ustawa ta przewiduje między innymi obowiązek podjęcia i wykonywania pracy w urzędach administracji na stanowiskach pozostawionych im do dyspozycji przez Prezesa RM przez okres nie krótszy niż pięć lat od daty ukończenia szkoły (art. 5 ust. 1 u. KSAP). Nasuwa się wątpliwość, czy wskazywane przez Prezesa RM stanowiska winny być wyłączone z przewidzianego dostępu do informacji publicznej. Wydaje się, iż w celu zapewnienia transparentności naborów nie tylko w służbie cywilnej, lecz w całej administracji publicznej wszystkie nabory na stanowiska powin-

<sup>120</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 90 i n.

<sup>121</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 92; problematykę tę ujmuje również J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 179–180; zob. też A. Dubowik, *Rygory selektywne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 8, s. 17.

ny być podawane do informacji publicznej. Wprowadzony w art. 28 ust. 1 u.s.c. z 2008 r. wyjątek od zasady upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w urzędzie<sup>122</sup> stanowi – jak słusznie podnosi H. Szewczyk: „(...) wyłom w mechanizmie naboru do służby cywilnej, ograniczając wobec tej grupy osób istotne elementy procesu rekrutacji”<sup>123</sup>.

Upowszechnianie informacji o wszystkich pozostałych wolnych stanowiskach polega na umieszczaniu ogłoszeń zarówno w siedzibie urzędu, jak i na stronie „Biuletynu Informacji Publicznej” Kancelarii Prezesa RM. Opatrzona komentarzem wymaga także kwestia określenia niezbędnych informacji w ogłoszeniu o naborze w „Biuletynie”. W tym zakresie katalog elementów zamieszczony w art. 28 przedmiotowej ustawy (nazwa i adres urzędu, określenie stanowiska pracy, wymagania związane ze stanowiskiem pracy, zakres zadań wykonywanych, wskazanie wymaganych dokumentów, termin i miejsce składania dokumentów) nie stanowi regulacji wyczerpującej. Przychylam się do stanowiska H. Szewczyk, że w ogłoszeniu powinny się ponadto znaleźć ogólne przesłanki dostępu do służby cywilnej (wymienione w art. 4 omawianej ustawy, tj. rygory: obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyłączenia co do niektórych stanowisk za zgodą Szefa S.C., korzystania z pełni praw publicznych, brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub skarbowe umyślne, posiadanie kwalifikacji, nieposzlakowana opinia) oraz dokumenty potwierdzające ich spełnienie, jak również inne wymogi dotyczące konkretnego stanowiska, w szczególności zawarte w rozporządzeniach Prezesa RM wytyczne co do kwalifikacji zawodowych urzędnika (art. 99 u.s.c. z 2008 r.)<sup>124</sup>.

Z punktu widzenia zasady równości dyskusyjne jest również różnicowanie przez ustawodawcę terminów do składania dokumentów: co najmniej dziesięciodniowy w ogłoszeniu o naborze, a pięciodniowy dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej, od dnia opublikowania tego ogłoszenia w „Biuletynie” Kancelarii (art. 28 ust. 3 u.s.c. z 2008 r.).

Za racjonalny należy natomiast uznać nałożony na dyrektorów generalnych urzędów obowiązek niezwłocznego, po przeprowadzonym naborze, upowszechniania informacji o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w „Biuletynie” urzędu oraz w „Biuletynie” Kancelarii Prezesa RM. Rozwiązanie takie niewątpliwie służy przejrzystości organizo-

<sup>122</sup> Za W. Skwarło definiuję wolne stanowisko pracy jako zakres obowiązków służbowych nieprzypisany żadnemu członkowi służby cywilnej, pozostającemu w stosunku pracy u określonego pracodawcy w służbie cywilnej – W. Skwarło, *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 33 i n.

<sup>123</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 93; także J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, s. 104.

<sup>124</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 93.



wanych naborów, co w sposób oczywisty koresponduje z konstytucyjną zasadą rzetelności służby cywilnej.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki fundamentalne znaczenie mają również rozwiązania w zakresie zwalniania ze służby oraz procedura podejmowania decyzji, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek wprowadzenia „odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby”<sup>125</sup>. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia poddania kontroli sądowej rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Dał temu dobitnie wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., podkreślając, iż „(...) jeżeli prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach ma mieć charakter realny, to – zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji – decyzje o odmowie przyjęcia do służby wojskowej (służby kandydackiej) oraz zwolnieniu ze służby muszą zostać poddane kontroli sądowej”<sup>126</sup>. Wprawdzie Trybunał wyprowadził tę tezę, badając konstytucyjność ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw<sup>127</sup>, to jednak wydaje się, iż można przyjąć wykładnię rozszerzającą na pozostałe kategorie służb. Nie ulega wątpliwości, iż służba wojskowa stanowi szczególną służbę publiczną. Dlatego też przedstawione powyżej tezy Trybunału można przenieść na szeroko rozumianą służbę publiczną. Odstępstwo od zakazu zamykania drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery praw człowieka jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego i jest bezwzględnie zakazane, o ile ochrona dotyczy praw zagrożonych wprost w Konstytucji. Ustawodawca zwykły nie może samodzielnie, w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu<sup>128</sup>.

Z konstytucyjnego punktu widzenia kluczowe znaczenie mają zagadnienia dotyczące kwestionowania legalności postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej. W orzecznictwie sądowym problematyka ta nie była jednolicie ujmowana. Jak trafnie podkreśla H. Szewczyk<sup>129</sup>, dość długo prezentowane było stanowisko, że rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu konkursowym, w tym na wyższe stanowiska, mają charakter decyzji administracyjnych, w związku z czym

<sup>125</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

<sup>126</sup> Tamże.

<sup>127</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

<sup>128</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99.

<sup>129</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 268 i n.

podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>130</sup>. Uzasadnieniem dla przyjęcia właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach była okoliczność, iż Szef S.C. działa w charakterze organu, a powołany do przeprowadzenia konkursu ze-spół jest wyłącznie jego organem pomocniczym, co przesądza, że jest to postępowanie z zakresu administracji publicznej. Analogicznie uzasadniano właściwość sądów administracyjnych w przypadku postępowań kwalifikacyjnych o mianowanie<sup>131</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego można doszukać się stanowiska, że wadliwe przeprowadzenie konkursu może być potraktowane jako przejaw dyskryminacji<sup>132</sup>. Pogląd ten – jak trafnie podkreśla H. Szewczyk – nabrał praktycznego znaczenia po reformie sądownictwa administracyjnego 1 stycznia 2004 r.<sup>133</sup> Zasadniczo od tego momentu sprawy z tego zakresu rozpatrywane były przez sądy pracy<sup>134</sup>.

Na gruncie u.s.c. z 2008 r. problematyka zapewnienia gwarancji sądowej uregulowana została w art. 9 ust. 2, zgodnie z którym: „(...) spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy”. Artykuł ten stanowi zasadę domniemania właściwości sądu pracy jako sądu właściwego do rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej. Sądy pracy funkcjonują w ramach struktur sądownictwa powszechnego. Działają na podstawie zasad obowiązujących we wszystkich sądach powszechnych<sup>135</sup>. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy jest postępowaniem uregulowanym przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 476 k.p.c. przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się sprawy o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane o ustalenie istnienia stosunku pracy, o odszkodowanie z ustawy wypadkowej.

Redakcja przywołanego powyżej wyrażenia „sprawy o roszczenia związane ze stosunkiem pracy”, zawartego w art. 9 ust. 2 u.s.c. z 2008 r., może budzić wątpliwo-

<sup>130</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II S.A. 1432/00, niepubl; postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNP 2000, nr 21, poz. 779; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2001 r., II S.A. 2908/00, Pr. Pr. 2001, nr 4, s. 42; wyrok NSA z dnia 27 lutego 2002 r., II S.A. 2629/01, Pr. Pr. 2003, nr 2, s. 35; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04, LEX nr 156420; uchwała NSA z dnia 10 lipca 2006 r., I OPS 7/05, „Wokanda” 2006, nr 10, s. 35–37.

<sup>131</sup> Postanowienie NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II S.A. 1432/00; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2001 r., II S.A. 3381/00, LEX nr 53779; postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99.

<sup>132</sup> Zdanie odrębne W. Sanetry do postanowienia SN z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNP 2000, nr 21, poz. 779.

<sup>133</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 270.

<sup>134</sup> Por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 9 czerwca 2005 r., II PSP 4/05, niepubl.

<sup>135</sup> Por. B. Wagner [w:] B. Wagner, K.W. Baran, E. Chmielek-Łubińska, L. Mitrus, T. Nycz, A. Sobczyk, M. Wandzel (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, s. 867.

ści<sup>136</sup>. Największe trudności sprawia kwalifikacja o roszczenia tych spraw, których związek ze stosunkiem pracy jest na tyle odległy, że uznanie powstałych sporów za sprawy z zakresu prawa pracy może być potraktowane jako próba obejścia przepisów o właściwości<sup>137</sup>. W piśmiennictwie<sup>138</sup> przyjmuje się, że między stosunkiem pracy a innym stosunkiem prawnym, z którego wynika roszczenie, musi zachodzić ścisła zależność, a więc, jak pisze H. Szewczyk<sup>139</sup>: „(...) stan złączenia i uzależnienia pozwalający przyjąć, że roszczenie to jest w rzeczywistości związane ze stosunkiem pracy”. W orzecznictwie podnosi się, że musi istnieć współzależność pomiędzy zgłoszonym roszczeniem a treścią stosunku pracy<sup>140</sup>.

W najnowszej nauce prawa pracy wyodrębnia się wśród stosunków prawa pracy stanowiących przedmiot prawa pracy stosunki poprzedzające nawiązanie stosunku pracy, tj. łączące się z zawieraniem stosunków pracy, na przykład w drodze konkursu czy umowy przedwstępnej<sup>141</sup>. Pozwala to z kolei na przyjęcie, że postępowanie konkursowe w zakresie naboru na stanowiska w służbie cywilnej, w tym na wyższe stanowiska, stanowi przedmiot rozpoznania przez sądy pracy. Czynności dokonywane w postępowaniu konkursowym mają na celu doprowadzenie do nawiązania stosunku pracy (stosunku zobowiązaniowego), wobec tego jako czynności przygotowawcze mają także charakter zobowiązaniowy.

### 6.3. Refleksje końcowe

Uzasadnione zastrzeżenia w doktrynie budzi pominięcie w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej gwarancji sądowej weryfikacji postępowania konkursowego, jak i procedury odwoławczej i kontrolnej co do przeprowadzonego postępowania rekrutacyjnego. Wskazane powyżej zastrzeżenia i wątpliwości nie pozwalają na przyjęcie, iż wprowadzone rozwiązania w najwyższym stopniu zgodne są z konstytucyjnymi zasadami równości i dostępu do służby cywilnej na jednolitych zasadach.

<sup>136</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 271; A. Kijowski [w:] T. Zieliński (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 1087; również postanowienie SN z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04, OSNP 2006, nr 17–18, poz. 271, z glosą H. Szewczyk, OSP 2007, z. 7–8, poz. 93.

<sup>137</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 271; podobnie A. Dudowik, *Zakres właściwości rzeczowej i podmiotowej sądów pracy*, Warszawa 1988, s. 21.

<sup>138</sup> W szczególności J. Bról, *Sądownictwo pracy*, cz. II, PiZS 1985, nr 8–9, s. 43; także J. Gudowski [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 1997, s. 711 i n.

<sup>139</sup> Por. H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 271.

<sup>140</sup> Uchwała SN z dnia 9 kwietnia 2008 r., II PZP 4/08 oraz glosa M. Madej, PiZS 2009, nr 8, s. 40 i n.

<sup>141</sup> Por. B.M. Ćwiertniak [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 32 i n.; podobnie H. Szewczyk, *Stosunki...*, s. 271.

Ustawa jednoznacznie winna określać sąd najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju sprawy. Artykuł 9 ust. 2 u.s.c. z 2008 r., zgodnie z którym: „(...) spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy”, nie przesądza jednoznacznie, że przez to pojęcie rozumie się również roszczenia kandydatów w ramach postępowania kwalifikacyjnego do służby cywilnej. W tym zakresie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej wymaga uszczegółowienia. Pozwoli to na wyeliminowanie negatywnych, patologicznych zjawisk korupcji, protekcji czy faworytyzmu<sup>142</sup>.

Niezależnie jednak od powyższego, Konstytucja gwarantuje kandydatom do służby publicznej prawo zaskarżenia do sądu trybu i procedury przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego do służby publicznej, w tym do służby cywilnej.

---

<sup>142</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 97.

## 7. Regulacje prawne w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej

### 7.1. Uwagi wstępne

Celem poniższych rozważań będzie wykazanie, czy rozwiązania w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej wprowadzone pod rządami u.s.c. z 2008 r., są zgodne z konstytucyjnymi zasadami równości i niedyskryminacji (art. 32 u.s.c. z 2008 r.), dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 u.s.c. z 2008 r.) oraz bezstronności i neutralności służby cywilnej (art. 153 u.s.c. z 2008 r.).

Wymaga to omówienia całokształtu unormowań prawnych dotyczących zakresu stanowisk, wymagań i kryteriów na poszczególne stanowiska oraz obowiązujących zasad ich obsadzania.

### 7.2. Zakres wyższych stanowisk w służbie cywilnej

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. określa zamknięty katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Do grupy tej zalicza:

- 1) dyrektora generalnego urzędu;
- 2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra, urządzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób;
- 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy;
- 4) kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób (art. 52 u.s.c. z 2008 r.).

Analizując obecne rozwiązania w stosunku do poprzednich ustaw, można wskazać na następujące relacje i zależności.

Po pierwsze, katalog wyższych stanowisk pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. był węższy i sprowadzał się do:

- 1) dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego;
- 2) osoby kierującej departamentem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w urzędach oraz osoby kierującej wydziałem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w urzędach wojewódzkich;
- 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy (art. 41 ust. 1 u.s.c. z 1998 r.).

W porównaniu z u.s.c. z 1998 r. aktualne rozwiązania w tej materii nie obejmują stanowiska Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego. Związane jest to z nowelizacją ustawy o finansach publicznych, na mocy której jego zadania zostały przejęte przez Ministra Finansów. Ponadto podkreślić należy, iż w obecnej ustawie do katalogu wyższych stanowisk dołączono stanowiska kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępców tych osób<sup>143</sup>.

Zupełnie odmienne rozwiązania w zakresie określenia zakresu stanowisk kierowniczych i sposobu ich obsadzania – zarówno w stosunku do ustawy z 1998 r., jak i obowiązującej – zawierała ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Rozważania w tym zakresie były przedmiotem analizy przy omawianiu ustaw z 2006 r.

### 7.3. Wymagania na wyższe stanowiska kierownicze

Zgodnie z omawianą ustawą wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędną;
- 2) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 3) posiada kompetencje kierownicze;
- 4) posiada co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;

<sup>143</sup> Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 255.

- 5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–4 u.s.c. z 2008 r., spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (art. 53 u.s.c. z 2008 r.).

W świetle powyższego można sformułować następujące wnioski.

Z całą stanowczością zgadzam się ze stanowiskiem M. Steca o braku systemowego podejścia do regulacji zagadnienia wyższych stanowisk<sup>144</sup>. Za takim stwierdzeniem jednoznacznie przemawiają poniższe argumenty.

Za budzący poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją należy uznać katalog wymogów stawianych kandydatom na wyższe stanowiska. Z analizy kryteriów ustawowych wynika – jak słusznie zwraca na to uwagę M. Stec – „(...) że bez jakiegokolwiek znaczenia pozostaje fakt przynależności nie tylko do »korpusu urzędniczego« służby cywilnej, ale w ogóle do korpusu urzędniczego (...)”<sup>145</sup>. Zgodnie z przywołanym już powyżej art. 53 u.s.c. z 2008 r. dla objęcia stanowisk kierowniczych, o których mowa w art. 52 pkt 2–4 u.s.c. z 2008 r.; (tj. kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy, kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób), wystarczający jest co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych.

Nasuwa się pytanie, czy osoba będąca od trzech lat dyrektorem placówki oświatowej w małej gminie wiejskiej posiada odpowiednie doświadczenie do zajmowania stanowiska kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa RM?

Nie ulega wątpliwości, iż wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym w szczególności stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, to trzon służby cywilnej. Podzielam stanowisko prezentowane przez M. Steca, iż w szczególności wyższe stanowiska w służbie cywilnej na przykład dyrektora generalnego urzędu, bezpośrednio „(...) wiążą się z odpowiedzialnością za sprawne funkcjonowanie urzędu i jego gotowość do wykonywania zadań także w przypadku dymisji Rządu”

<sup>144</sup> Zob. M. Stec, *Opinia...*, s. 15.

<sup>145</sup> Tamże.

(art. 39 ust. 4a u. RM), co wymaga szczególnego wieloletniego doświadczenia na stanowiskach podobnych rodzajowo<sup>146</sup>. Dlatego też kandydatom na te stanowiska powinno się stawiać daleko idące wymagania formalne, porównywane z kryteriami stawianymi kandydatom na stanowisko Szefa S.C. (zob. rozważania dotyczące wymogów formalnych na Szefa S.C.), z jednym jednakże wyjątkiem, a mianowicie zachowania zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Szczególnie kandydatom na stanowiska dyrektorów generalnych i ich zastępcom powinny być stawiane wygórowane kryteria zarówno w zakresie doświadczenia, jak i wykształcenia. Stanowiska te powinny być obsadzane w drodze konkursu spośród urzędników służby cywilnej z co najmniej pięcioletnim doświadczeniem. Wprowadzenie rekrutacji na wyższe stanowiska państwowe spośród urzędników służby cywilnej, analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku Szefa S.C., dawałoby należyłą gwarancję profesjonalizmu pełniących stanowiska kierownicze. Już samo uzyskanie mianowania<sup>147</sup> niewątpliwie stanowi pierwszy etap selekcji kandydatów.

Wydaje się, że sam kierunek podjętej reformy jest właściwy. Jednak za M. Stecem należy postulować *de lege ferenda* „(...) sformułowanie dalej idących wymagań wobec kandydatów na te stanowiska poprzez ograniczenie, co do zasady, możliwości ubiegania się o te stanowiska do najpierw urzędników s.c., a w przypadku ich braku do pozostałych członków korpusu s.c. i na zasadzie wyjątku, tylko wtedy gdy takowych także brakuje bądź nie spełniają zakładanych wymagań, dopuścić także inne osoby, również spoza sektora finansów publicznych (...), a ponadto ustanowić wysokie wymagania dotyczące merytorycznego przygotowania, znajomości języków obcych i politycznej neutralności (...)”<sup>148</sup>.

## 7.4. Zasady naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Kwestia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie została jednolicie uregulowana. Ustawodawca wprowadził w tym zakresie następujące zasady:

- 1) zasada naczelna otwartego i konkurencyjnego naboru;
- 2) tzw. alternatywne ścieżki naboru:
  - a) w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej,
  - b) w drodze oddelegowania członka korpusu służby cywilnej.

<sup>146</sup> Por. M. Stec, dz. cyt., s. 9.

<sup>147</sup> Katalog warunków dla uzyskania mianowania, wymieniony w art. 40 u.s.c. z 2008 r.: prawnik służby cywilnej, z co najmniej trzyletnim stażem pracy, posiadający tytuł magistra lub równorzędny, znający co najmniej jeden język obcy, będący żołnierzem rezerwy lub niepodlegający powszechnemu obowiązkowi obrony.

<sup>148</sup> Por. M. Stec, dz. cyt., s. 15.



*De lege lata* obsadzanie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje, co do zasady, w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 54 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.). Nabór przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska. Członek zespołu lub osoba niebędąca członkiem zespołu, której zlecono dokonanie oceny wiedzy lub kompetencji kierowniczych, ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji dotyczących osób ubiegających się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 56 ust. 6 u.s.c. z 2008 r.).

Od generalnej zasady otwartego i konkurencyjnego naboru ustawodawca zwykły przewidział odstępstwa, tzw. alternatywne ścieżki naboru w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej oraz w drodze oddelegowania członka korpusu służby cywilnej. Przeniesienie, jako pierwszy z wymienionych wyjątków, może znaleźć zastosowanie w stosunku do stanowisk:

- 1) zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa RM, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz zastępcy kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim;
- 2) zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii;
- 3) zastępcy kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego (art. 54 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.).

W tych przypadkach przenoszony na wyższe stanowisko członek korpusu służby cywilnej musi spełniać wymagania na to stanowisko oraz posiadać ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Ponadto wyjątki od generalnej zasady otwartości naboru przewiduje także:

- 1) art. 59 ust. 2 – dotyczący przeniesienia członka korpusu służby cywilnej wybranego w wyniku naboru albo zatrudnienia osoby niebędącej członkiem korpusu służby cywilnej wybranej w drodze naboru;
- 2) art. 193 ust. 1 – dopuszczający w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie omawianej ustawy przeniesienie członka korpusu służby cywilnej (za jego zgodą) z wysokiego stanowiska państwowego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w tym samym urzędzie;
- 3) art. 194 ust. 1 – akceptujący, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie omawianej ustawy, przeniesienie członka korpusu służby cywilnej (za jego zgodą) do innego urzędu i wyznaczenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej;
- 4) art. 195 ust. 1 – dopuszczający w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie omawianej ustawy obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej

w tym samym urzędzie, w którym zajmowała ona wysokie stanowisko państwowe (stające się w dniu wejścia w życie ustawy wyższym stanowiskiem), przez osobę niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia);

- 5) art. 204 – przeniesienie, w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, członka korpusu służby cywilnej na wyższe stanowisko w służbie cywilnej (tzw. awans wewnętrzny), któremu bezpośredni przełożony wydał pozytywną opinię dotyczącą jego dotychczasowej pracy wykonywanej w okresie co najmniej sześciu miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Kolejnym wyłomem od zasady otwartości naboru obok przeniesienia jest oddelegowanie członka korpusu służby cywilnej. W tym trybie ustawodawca przewidział powoływanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, z wyjątkiem stanowiska dyrektora generalnego. Przy czym, podobnie jak w przypadku trybu przenoszenia, osoba oddelegowana musi spełniać wymagania niezbędne do zajmowania obsadzanego przez nią stanowiska (art. 54 ust. 4 u.s.c. z 2008 r.).

Zachodzi zatem pytanie: czy przyjęte przez ustawodawcę zwykłego rozwiązania są zgodne z konstytucyjnymi zasadami służby cywilnej?

Konstytucja nie określiła szczegółowych wytycznych w zakresie organizacji i funkcjonowania korpusu służby cywilnej, cedując ten obowiązek na ustawodawcę zwykłego. Zawarła jedynie obowiązek zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań. Z ugruntowanego już w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że „celem regulacji konstytucyjnej jest zagwarantowanie każdemu traktowania na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego”<sup>149</sup>.

Wielce kontrowersyjny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest wprowadzony pod rządami omawianej ustawy mechanizm dwutorowego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej: trybu otwartego i konkurencyjnego naboru oraz tzw. awansu wewnętrznego<sup>150</sup>.

Zgodnie z treścią art. 54 ust. 2 u.s.c. z 2008 r. obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną, o którym mowa w art. 52 pkt 2 u.s.c. z 2008 r., stanowiska zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii, o którym mowa w art. 52 pkt 3 u.s.c. z 2008 r., oraz stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną, o którym mowa w art. 52 pkt 4 u.s.c. z 2008 r., może

<sup>149</sup> Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., K 21/99.

<sup>150</sup> B. Przywora, *Konstytucyjna zasada równości a regulacje prawne w zakresie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej na gruncie ustawy w służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.* [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2012, s. 310 i n.

nastąpić bez przeprowadzania konkursu, w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej.

Brak transparentności regulacji widoczny jest również w art. 54 ust. 2 u.s.c. z 2008 r., który nie przesądza, w jakiej relacji pozostają obie drogi naboru (konkursowego i awansu wewnętrznego). Drogą wykładni literalnej można dojść do wniosku, że obie te drogi są równoważne (o czym świadczy użycie spójnika „może”). Zatem – jak słusznie akcentuje M. Stec: „(...) nie występuje jakiekolwiek pierwszeństwo lub preferencja w stosunku do którejś z nich”<sup>151</sup>.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie o kryteria przesądzające o tym, jaki zastosować tryb naboru oraz kto o tym decyduje i w jakiej formie, skoro ustawodawca nie określa tego jednoznacznie. Na tak postawione pytanie ustawodawca nie wskazuje jednoznacznej odpowiedzi i w tym zakresie niezbędne staje się doprecyzowanie postanowień ustawy<sup>152</sup>.

Postulować zatem należy *de lege ferenda* jednoznaczne zdefiniowanie, jaka forma naboru stanowi zasadę, oraz wypracowanie mechanizmów pozwalających na jej pełną realizację.

Pozytywnie natomiast należy się odnieść do rozwiązania z art. 54 ust. 6 u.s.c. z 2008 r., zgodnie z którym obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Wprowadzenie tego zakazu należy uznać za kolejny krok w kierunku zaprzestania pomijania procedury konkursowej. Takie rozwiązanie zgodne jest w szczególności z konstytucyjną zasadą dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach.

W świetle powyższego można sformułować konstatację, iż aktualne rozwiązania w zakresie wyższych stanowisk niestety nie wypełniają, w najwyższym możliwym stopniu, konstytucyjnych założeń, a zwłaszcza zasad: równości, dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach, jak również profesjonalizmu, rzetelności, bezstronności oraz neutralności politycznej. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że podnoszone w niniejszym opracowaniu spostrzeżenia, uwagi i postulaty zostaną uwzględnione przy kolejnej reformie służby cywilnej<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Tamże.

<sup>152</sup> Tamże.

<sup>153</sup> Tamże.

## 8. Obsługa administracyjna Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej

### 8.1. Uwagi wstępne

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. utrzymała rozwiązanie przyjęte pod rządami ustaw z 2006 r. o służbie cywilnej oraz państwowym zasobie kadrowym w zakresie obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. przez Kancelarię Prezesa RM, a w zakresie przeprowadzania postępowań rekrutacyjnych w służbie cywilnej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Powstaje zatem pytanie: czy rozwiązanie to jest zgodne w najwyższym możliwym stopniu z konstytucyjnymi założeniami służby cywilnej?

### 8.2. Regulacje w zakresie obsługi Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej

*De lege lata* instytucją powołaną do obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. została Kancelaria Prezesa RM. Na tym tle zupełnie odmienne instrumentarium wprowadzały wcześniejsze rozwiązania z 1996 i z 1998 r., zakładające wykonywanie zadań przy pomocy wyodrębnionego Urzędu Służby Cywilnej. Już krótki rys historyczny pozwala na przyjęcie tezy, iż z perspektywy 16 lat funkcjonowania w Polsce służby cywilnej nie udało się wykształcić jednego, kompleksowego rozwiązania w zakresie obsługi organów służby cywilnej. Aktualne mechanizmy niestety nie przełamują tej tezy. Wprost przeciwnie, utrzymują model służby wypracowany z 2006 r., prowadząc tym samym do polityzacji służby cywilnej.

Z jednej strony, służba cywilna jest instrumentem w realizacji polityki rządowej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje osobiście Prezes RM (art. 153 ust. 2 Konstytucji). Szef Kancelarii Prezesa RM powoływany i odwoływany jest przez

Prezesa RM<sup>154</sup>. Można zatem przyjąć, że poprzez swoją Kancelarię, Prezes RM realizuje konstytucyjne zwierzchnictwo nad służbą cywilną.

Z drugiej jednak strony, służba cywilna powołana została w celu zapewnienia w szczególności „(...) politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Nasuwa się zatem kolejne pytanie, czy włączenie Kancelarii Prezesa RM do systemu służby cywilnej gwarantuje konstytucyjną neutralność korpusowi służby cywilnej? Na czele Kancelarii Prezesa RM stoi Szef Kancelarii Prezesa RM. Jest to przykład stanowiska politycznego<sup>155</sup>. W konsekwencji niezmiernie trudno jest sobie wyobrazić, aby urząd, na czele którego stoi w zdecydowanej większości przypadków polityk, reprezentujący interesy rządzącego ugrupowania, dawał należytą rękojmię neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Rozwiązanie to – w moim przekonaniu – jeżeli nawet nie jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami neutralności politycznej, to na pewno nie służy ich realizacji w najwyższym możliwym stopniu. Trudno bowiem upatrywać gwarancji politycznej neutralności służby cywilnej w obsługującym ją urzędzie, skoro jej szef jest politykiem – jak słusznie zwraca uwagę H. Szewczyk<sup>156</sup> – „pozbawionym atrybutów niezależności”. Przykład Kancelarii Prezesa RM doskonale ilustruje, że jednoczesna realizacja obu zasad konstytucyjnych, wyrażonych w art. 153 Konstytucji, w najwyższym możliwym stopniu jest w rzeczywistości bardzo trudna.

### 8.3. Refleksje końcowe

Ustawa zasadnicza nie przesądziła o szczegółowych wytycznych w zakresie organizacji korpusu służby cywilnej, cedując ten obowiązek na ustawodawcę zwykłego. Zakreśliła jedynie fundamentalne wytyczne dla kierunku rozwoju służby cywilnej. Z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika, iż obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie takich instrumentów prawnych, aby zapewnić z jednej strony konstytucyjne zwierzchnictwo Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, z drugiej zaś zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej.

Zgodzić się należy z prezentowanym w doktrynie poglądem, iż wprowadzenie do systemu służby cywilnej instytucji politycznej – Kancelarii Prezesa RM – nie gwarantuje w najwyższym możliwym stopniu realizacji konstytucyjnej zasady neutralności politycznej korpusu służby cywilnej<sup>157</sup>. Rozwiązanie to trudno uznać

<sup>154</sup> Art. 27 u. RM.

<sup>155</sup> Zgodnie z art. 26–29 u. RM Szef Kancelarii PRM nie jest organem administracji, kieruje wyłącznie urzędem obsługującym Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wicepremierów.

<sup>156</sup> Por. H. Szewczyk, dz. cyt., s. 32.

<sup>157</sup> Stanowisko za: M. Stec, M. Rocki, W. Gintowt-Dziewałtowski, *Brak urzędu osłabia pozycję szefa służby (debata Gazety Prawnej: przyszłość administracji rządowej)*, „Gazeta Prawna” z 17–19 kwietnia 2009, s. 10.

za satysfakcjonujące i wzmacniające system służby cywilnej – co miało stanowić priorytet ustawy. Wprost przeciwnie, prowadzi nie tylko do osłabienia pozycji Szefa S.C., poprzez pozbawienie go samodzielności w działaniu, lecz także nie zapewnia neutralności całego korpusu służby cywilnej.

Przyjęte rozwiązanie budzi także wątpliwości, gdy weźmie się pod uwagę zakres powierzonych Szefowi S.C. obowiązków<sup>158</sup>. Z jednej strony ustawodawca powierza Szefowi S.C. nowe zadania, zwłaszcza w sferze kreowania przez niego strategii zarządzania zasobami ludzkimi i gromadzenia informacji o korpusie służbie cywilnej, z drugiej zaś pozbawia go samodzielnego Urzędu Służby Cywilnej – gwaranta zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego realizowania powierzonych obowiązków.

Dyskusyjne jest również powierzenie Szefowi Kancelarii Prezesa RM prawa do dysponowania, na wniosek Szefa S.C., środkami finansowymi z rezerwy budżetowej, na modernizację służby cywilnej (art. 16 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.), czy wprowadzenie obostrzenia w postaci uzyskiwania porozumienia Szefa S.C. z Szefem Kancelarii Prezesa RM w zakresie określania warunków przyznawania urządcom dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi (art. 16 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.). Przedstawione powyżej zależności ilustrują szczególną rolę Szefa Kancelarii Prezesa RM w systemie służby cywilnej.

Pojawia się zatem pytanie, czy taka rzeczywiście ma być rola Szefa Kancelarii Prezesa RM? Wydaje się, że nie, bowiem do jego kompetencji i zadań – jako instytucji politycznej – z pewnością nie powinny należeć kwestie neutralnej politycznie służby cywilnej. Nie bez racji w tym kontekście pozostaje konstatacja A. Cichockiego, oceniającego obecną rolę Szefa S.C. jako „wypełniającego faktycznie rolę asystenta Szefa Kancelarii Prezesa RM”<sup>159</sup>.

Przywołane powyżej argumenty jednoznacznie przemawiają za koniecznością powołania niezależnego, podległego wyłącznie Szefowi S.C., aparatu wykonawczego. Przy tym, za racjonalny należy uznać postulat M. Steca „(...) przywrócenia odrębnego Biuletynu Służby Cywilnej, jako podstawowego, »branżowego« wydawnictwa, w którym ukazywałyby się (zamiast w biuletynie Kancelarii) wszystkie zarządzenia i informacje dotyczące spraw i procedur prowadzonych przez organy s.c.”<sup>160</sup>.

Wydaje się, iż remedium na poprawę organizacji obsługi służby cywilnej mógłby być postulat A. Cichockiego<sup>161</sup>, „(...) aby ministrem odpowiedzialnym za całość funkcjonowania służby cywilnej był minister spraw wewnętrznych – tak aby skoordynować cały zakres kariery w służbie cywilnej z potrzebami zintegrowania

<sup>158</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 12.

<sup>159</sup> Por. A. Cichocki, *Kilka wstępnych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie innych ustaw (uwagi do tekstu z 25.04.2008)*, s. 1, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

<sup>160</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 12.

<sup>161</sup> Por. A. Cichocki, dz. cyt., s. 1.

działania administracji państwowej, zwłaszcza na poziomie regionalnym”. Takie rozwiązanie organizacyjne znajduje również uzasadnienie, biorąc pod uwagę konieczność przedstawienia i wdrażania wieloletniej i przede wszystkim stabilnej koncepcji rozwoju służby cywilnej. Utrzymywanie obecnego rozwiązania niepo-  
trzebnie wstrzymuje ten proces<sup>162</sup>.

Przytoczony powyżej katalog postulatów skłaniać może do refleksji nad stanem polskiej służby cywilnej.

---

<sup>162</sup> Tamże.

## 9. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w systemie służby cywilnej

### 9.1. Uwagi wstępne

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej znajduje szczególne miejsce w polskim systemie edukacji. Została oparta na modelu – bodaj najbardziej elitarnej w Europie – francuskiej *Ecole Nationale d'Administration* (ENA)<sup>163</sup>. Zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej celem powołania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 u. KSAP)<sup>164</sup>.

### 9.2. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Szczególny charakter KSAP wynika z przyznanych Prezesowi RM na mocy przywołanej powyżej ustawy o KSAP następujących uprawnień:

- 1) nadawania szkole, w drodze rozporządzenia, statutu<sup>165</sup> określającego jej ustrój i organizację, jak również zakres działania, zasady kształcenia, prawa i obowiązki słuchaczy oraz inne sprawy dotyczące jej działania, nieuregulowane w ustawie, uwzględniając rolę szkoły w systemie administracji państwa;
- 2) powoływania i odwoływania dyrektora szkoły;
- 3) sprawowania nadzoru nad uczelnią, w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem;

---

<sup>163</sup> Por. A. Jaxa-Dębacka, *Sprawne państwo...*, s. 285.

<sup>164</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 218; również J. Boć, *Prawo...*, s. 277.

<sup>165</sup> Statut Krajowej Szkoły Administracji Publicznej nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów dnia 7 października 1999 r. (Dz.U. Nr 82, poz. 920 ze zm.).



- 4) wykonywania uprawnień ministra właściwego w rozumieniu tych przepisów, dotyczących państwowych szkół wyższych (art. 3 u. KSAP);
- 5) określania zasad wynagradzania pracowników Szkoły i przyznawania im innych świadczeń;
- 6) ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia słuchaczom Szkoły;
- 7) przedstawiania słuchaczom Szkoły pracy w urzędach administracji publicznej.

### 9.3. Uprawnienia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Wyjątkowy charakter KSAP przejawia się w realizowanej przez uczelnię szczególnej misji – służby Rzeczypospolitej Polskiej. Uczelnia przygotowuje kadry dla służby publicznej poprzez:

- 1) kształcenie kandydatów na stanowiska wyższych urzędników administracji publicznej<sup>166</sup>;
- 2) opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej, w szczególności przewidzianych dla służby cywilnej<sup>167</sup>;
- 3) współpracę z administracją publiczną, ze szkołami wyższymi oraz innymi instytucjami, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi<sup>168</sup>;
- 4) sprawdzanie poziomu znajomości wybranych języków obcych pracowników administracji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>169</sup>;
- 5) prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie<sup>170</sup>.

Uczelnia nakłada na słuchaczy obowiązek odbywania praktyki w urzędach administracji (art. 5 ust. 2 u. KSAP) oraz podjęcia i wykonywania przez okres nie krótszy niż pięć lat od daty jej ukończenia pracy w urzędach administracji na stanowiskach postawionych im do dyspozycji przez Prezesa RM<sup>171</sup>.

W zamian oferuje wiele uprawnień: stypendium<sup>172</sup> oraz bezpłatny urlop w urzędzie<sup>173</sup>, zaś absolwentom szkoły okres kształcenia w tej szkole zalicza w zakresie wszelkich uprawnień pracowniczych, z wyjątkiem przypadków, gdy absolwent został zobowiązany do zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia<sup>174</sup>.

<sup>166</sup> § 3 ust. 1 pkt 1 statutu KSAP.

<sup>167</sup> § 3 ust. 1 pkt 2 statutu KSAP.

<sup>168</sup> § 3 ust. 1 pkt 2 statutu KSAP.

<sup>169</sup> § 3 ust. 2 statutu KSAP.

<sup>170</sup> Art. 43 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.

<sup>171</sup> Art. 5 ust. 1 u. KSAP.

<sup>172</sup> Art. 6 ust. 1 u. KSAP.

<sup>173</sup> Art. 6 ust. 2 u. KSAP.

<sup>174</sup> Art. 6 ust. 4 u. KSAP.

Szczególny charakter uczelni przejawia się również w sformalizowanej procedurze rekrutacyjnej. Przesłankami warunkującymi przystąpienie do egzaminu są: wiek (nieukończone 32 lata) oraz posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych z tytułem magistra lub równorzędnym. Odmienne zasady postępowania konkursowego ustawodawca określił w statucie uczelni. Zgodnie z treścią tego aktu prawnego postępowanie ma na celu sprawdzenie wiedzy kandydata, znajomości języka obcego określonego w ogłoszeniu o naborze oraz spełniania wymogów i predyspozycji do pracy na wyższych stanowiskach w administracji publicznej, w tym i w służbie cywilnej. Ostatnim etapem jest rozmowa kwalifikująca, która odbywa się częściowo w wybranym przez kandydata języku obcym<sup>175</sup>.

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. rozszerza katalog uprawnień KSAP o prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej, ubiegających się o mianowanie<sup>176</sup>. Postępowanie to nie obejmuje absolwentów KSAP, spełniających warunki określone w art. 40 pkt 1 i 4 u.s.c. z 2008 r. (tj. tych, którzy są pracownikami służby cywilnej oraz posiadają co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskali zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej). Osoby spełniające te kryteria składają do Szefa S.C. wnioszek o mianowanie w służbie cywilnej<sup>177</sup>.

Omawiana ustawa przyznaje też KSAP prawo do współdecydowania wraz z Szefem S.C. o zakresie szkoleń centralnych w służbie cywilnej<sup>178</sup>.

## 9.4. Refleksje końcowe

Nie ulega jednak wątpliwości, iż utworzenie KSAP jako placówki przygotowującej urzędników do służby publicznej było rozwiązaniem racjonalnym i ze wszech miar pożądanym. Za zasadne należy uznać wprowadzenie mechanizmów prawnych mających na celu zagwarantować profesjonalizm urzędników. Mowa tutaj szczególnie o wieloetapowym trybie rekrutacji oraz systemie obowiązków i przywilejów wynikających z przynależności do uczelni. Takie rozwiązanie zgodne jest zarówno z konstytucyjnymi zasadami zawodowości, jak i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabierają tezy TK wyprowadzone w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.<sup>179</sup>, iż członkowie

<sup>175</sup> § 18 ust. 1 statutu KSAP.

<sup>176</sup> Art. 43 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.

<sup>177</sup> Art. 42 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.

<sup>178</sup> Art. 107 ust. 1 u.s.c. z 2008 r.

<sup>179</sup> Wyrok TK, K 9/02.

korpusu służby cywilnej „(...) powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe (...)”, zaś zagwarantowanie realizacji przepisu art. 153 ust. 1 Konstytucji RP „(...) wymaga stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej (...)”<sup>180</sup>. Znaczenie tego wyroku przejawia się w tym, iż mimo upływu wielu lat od jego wydania oraz bez względu na okoliczność, że od tego okresu pragmatyka zawodowa korpusu służby cywilnej ulegała dwukrotnym zmianom (w 2006 i 2008 r.), to argumenty podnoszone przez Trybunał zachowały aktualność.

W świetle powyższego można sformułować następujące wnioski.

Ustawa zasadnicza nie określiła wytycznych szczegółowych w zakresie organizacji postępowań rekrutacyjnych w służbie cywilnej, pozostawiając tę materię do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłego. Obecnie kompetencje w zakresie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej wykonuje KSAP. W moim przekonaniu nie taka jest rola tej instytucji. Winna ona pozostać prestiżową uczelnią kształcąca elitę urzędniczą na potrzeby państwa polskiego, natomiast zadania w zakresie postępowań kwalifikacyjnych powinien realizować specjalnie powołany do tego urząd, podległy Szefowi S.C. i wykonujący powierzone ustawą o służbie cywilnej z 2008 r. zadania. Jest to kolejny argument przemawiający za przywróceniem Urzędu Służby Cywilnej.

Pod rozwałę ustawodawcy należy poddać również postulat wyposażenia KSAP w dodatkowe uprawnienia, w zakresie ustawicznego dokształcania urzędników korpusu służby cywilnej, aby w najwyższym możliwym stopniu mogli wykonywać powierzone zadania.

---

<sup>180</sup> Tamże.

## 10. Wniosek główny

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. stanowi kolejny krok na drodze do kompleksowej reformy prawa urzędniczego. Nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca wprowadził kilka rozwiązań wpisujących się pozytywnie w plan transformacji prawa o służbie cywilnej. Podzielam prezentowane przez M. Steca stanowisko, że proponowane w u.s.c. z 2008 r. rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej generalnie zmierzają we właściwym kierunku zarówno z punktu widzenia konstytucyjnych zasad polskiej służby cywilnej, jak i praktycznych uwarunkowań polskiej administracji rządowej<sup>181</sup>. W szczególności podkreślić należy przywrócenie instytucji Szefa S.C. i Rady S.C. oraz włączenie wyższych stanowisk do korpusu służby cywilnej.

W dalszym ciągu jednak korekty wymagają szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania wskazanych powyżej instytucji, bowiem ciągle zawierają wiele uchybień, niekonsekwencji, luk prawnych, niejasności i wątpliwości znajdujących szczególne odbicie w niespójnych i nietransparentnych przepisach dotyczących obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Obowiązujące już od ustawy zasadniczej z 1997 r. konstytucyjne zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (znajdujące odzwierciedlenie szczególnie w otwartym, jawnym i konkurencyjnym naborze), a także wprowadzone nowe instrumenty monitorowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (możliwość delegowania przez Radę S.C. i Szefa S.C. przedstawicieli w celu obserwacji przebiegu procesów naboru, jak również wytyczne, zawarte w rekomendacji Szefa S.C., dotyczące przeprowadzania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej) tworzą fundamentalne podstawy dla wypracowania jednolitego, spójnego i zgodnego z konstytucyjnymi naczelnymi zasadami ustrojowymi systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Część wprowadzonych w omawianej ustawie rozwiązań to niewątpliwie próba powrotu do sprawdzonych już mechanizmów pod rządami regulacji z 1998 r. Jednak część z nich to kolejna nieudana próba polskiego ustawodawcy uelastycznienia procesu zarządzania kadrami w administracji rządowej.

---

<sup>181</sup> Por. M. Stec, *Opinia...*, s. 17.

Na postawiony we wstępie rozprawy problem badawczy, czy wprowadzone przez polskiego ustawodawcę zwykłego rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej wypełniają konstytucyjne założenia służby cywilnej, a zwłaszcza zasady równości (art. 32), dostępu do służby na jednakowych zasadach (art. 60) czy zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności (art. 153), nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

Wynika to z faktu, iż proponowany zakres zmian w u.s.c. z 2008 r. niestety nie stanowi po raz kolejny całościowej koncepcji reformy tej części administracji publicznej, a wyłącznie odpowiedź na powszechnie krytykowany model służby przyjęty regulacjami z 2006 r. o służbie cywilnej oraz państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Prowadzi to do wniosku, że niezbędne jest stałe doskonalenie i monitorowanie obowiązujących już rozwiązań prawnych, jak również ciągłe kształtowanie mechanizmów pozwalających poprawić sprawność i skuteczność działania całej administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej.

W świetle powyższego jednoznacznie należy stwierdzić, iż reforma administracji publicznej, a w tym szczególnie służby cywilnej, jest procesem trudnym, długotrwałym, a nade wszystko wymagającym zaangażowania wielu środowisk i grup społecznych. Konieczne jest wypracowanie systemowych rozwiązań, wzmacniających instytucję służby cywilnej, a nie jedynie wprowadzanie regulacji *ad hoc* na potrzeby doraźnego rozwiązania problemu braków kadrowych.



## Zakończenie

Formułowanie ustaleń końcowych należy rozpocząć od przypomnienia przyjętej konstrukcji pracy, zasadzającej się na dwóch płaszczyznach: konstytucyjnej i ustawodawstwa zwykłego. Przyjęte ujęcie miało fundamentalne znaczenie dla podejmowanego tematu pracy. Uwzględnienie tylko jednej z nich nie pozwoliłoby na kompleksowe spojrzenie na omawiane zagadnienie, a tym samym nie stanowiłoby wystarczającej podstawy dla rzetelnego poszukiwania odpowiedzi na postawione w pracy zasadnicze pytania badawcze: jakie są konstytucyjne zasady służby cywilnej oraz czy wprowadzone przez polskiego ustawodawcę zwykłe rozwiązania prawne w zakresie organizacji służby cywilnej są zgodne z konstytucyjnymi zasadami służby cywilnej?

Z założenia praca miała stanowić studium konstytucyjno-prawne poświęcone problematyce organizacji polskiej służby cywilnej. Mając na uwadze dość szeroko określony zakres przedmiotowy badań, dokonane zawężenie przedmiotu pracy okazało się wskazane, bowiem pozwoliło zachować jasność i czytelność dysertacji. W przeciwnym razie mogłoby niepotrzebnie zniekształcić obraz podejmowanej problematyki w rozprawie i uniemożliwić osiągnięcie jej celów.

Rozważania poczynione w pierwszej części miały na celu wprowadzenie do problematyki szeroko rozumianej służby publicznej. Nie ulega wątpliwości, iż służba cywilna jest szczególnym rodzajem służby publicznej. Z uwagi na tę zależność w pierwszej kolejności należało zdefiniować pojęcie służby publicznej. Z racji braku legalnej definicji pojęcia służby publicznej wymagało to z kolei odwołania się do piśmiennictwa z zakresu szeroko rozumianego prawa publicznego, a także do bogatego dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pojęcie służby publicznej odnosi się do różnorodnych organów państwowych, poczynawszy od władzy ustawodawczej, wykonawczej (ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej) i sądowniczej, przez niezależne organy kontroli i ochrony prawa, a skończywszy na różnego rodzaju służbach (np. policji, straży, w tym straży granicznej, wojska czy służb specjalnych). Pojęcie służby publicznej jest zatem pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia służby cywilnej, obejmującym zasięgiem całą materię służby cywilnej, jak i stanowiska znajdujące się poza nią, w ramach realizowanych funkcji publicznych. Podziela

prezentowane w doktrynie prawa stanowiska, w szczególności W. Sokolewicz, rozszerzające zakres pojęcia służby publicznej do trwałego wykonywania wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych<sup>1</sup>.

W tej części pracy przedstawione zostały również modele służby publicznej: model kariery (zwany również awansowym lub zamkniętym) oraz model stanowisk (zwany także pozycyjnym lub kontraktowym). Wskazane powyżej modele identyfikowane są wprawdzie najczęściej ze służbą cywilną, niemniej ich elementy charakterystyczne można odnieść do szeroko rozumianej służby publicznej. Wprowadzenie tego zagadnienia okazało się szczególnie przydatne przy podejmowaniu próby określenia polskiego modelu służby cywilnej.

Celem podjętych badań w drugiej części pracy było przedstawienie rodowodu oraz kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej. Omówione zostały rozwiązania prawne w zakresie służby cywilnej, poczynwszy od jej początków, tj. od okresu II RP do momentu uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Uwzględnienie problematyki nieobowiązujących już ustaw o służbie cywilnej miało niezmiernie istotne znaczenie dla analizowanych w piątej części pracy aktualnych regulacji prawnych dotyczących służby cywilnej. Poprzez historyczne ujęcie możliwe było zobrazowanie, na ile ówczesne rozwiązania w zakresie służby cywilnej zachowały swoją aktualność.

W pierwszym rzędzie podkreślić należy dość długą tradycję polskiej służby cywilnej, sięgającą już przecież czasów II Rzeczypospolitej. Pierwsze bowiem rozwiązania w tym zakresie pochodziły już z 1918 r., zaś uchwalona w 1922 r. ustawa o służbie cywilnej była niejako kamieniem węgielnym pod budowę współczesnego modelu służby cywilnej. Ustawa ta formalnie przetrwała aż do 1974 r., tj. do momentu uchylenia jej przez przepisy kodeksu pracy. Szczególnie docenić należy racjonalność ówczesnego ustawodawcy zwykłego, dążącego do zagwarantowania stabilizacji stosunku pracy urzędników. Zgodzić się wypada z prezentowanym w doktrynie poglądem, iż stanowiło to niewątpliwie z jednej strony rekompensatę za wprowadzone w stosunku do urzędników ograniczenia praw obywatelskich, z drugiej zaś dawało gwarancję lojalności urzędników względem państwa<sup>2</sup>. I choć już pierwsza z wymienionych regulacji nie uchroniła się przed krytyką, zwłaszcza w zakresie braku transparentności w obsadzaniu czołowych stanowisk urzędniczych, to jednak należy generalnie skonstatować, iż wprowadzony ówczesny klasyczny model służby cywilnej mimo wszystkich niedoskonałości i uchybień stanowił fundament, na którym tworzone były kolejne regulacje prawne<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 60 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 14 i n.

<sup>2</sup> Por. A. Dubowik, *Trwałość stosunków...*, [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 126 i n.

<sup>3</sup> Por. A. Górski, *Civil servans czy politicus servans...*, s. 72.



Analizując pierwsze rozwiązania w zakresie służby cywilnej, dostrzec można zależność podporządkowania interesów jednostki zatrudnionej w służbie cywilnej interesowi państwa. Wprowadzony model zarządzania sektorem publicznym zakładał z jednej strony publicznoprawny charakter służby cywilnej, dający niewątpliwie ogromną stabilizację zatrudnienia, z drugiej jednak gwarantował wierność państwu, co zapewniało rzetelne wykonywanie powierzonych zadań. Sprzyjał temu również system odpowiednich postanowień i regulacji w zakresie przyznanych kompetencji i powierzonych obowiązków. Rozwiązania te pomimo upływu wielu lat nie straciły nic na swojej aktualności i stanowią w dalszym ciągu fundament polskiego modelu służby cywilnej. Ustawa z 1922 r. była pierwszym – po odzyskaniu suwerenności – aktem prawnym, który w sposób kompleksowy określał stosunki urzędnicze w administracji publicznej. Z tego też punktu widzenia należy docenić racjonalność ówczesnego ustawodawcy dążącego do stworzenia profesjonalnego zaplecza urzędniczego.

W okresie powojennym, w wyniku zmian ustrojowych, służba cywilna poddawana została licznym przekształceniom „od prawa urzędniczego do prawa pracy”. Wprawdzie ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej uchylono ostatecznie dopiero w 1974 r., w przepisach wprowadzających kodeks pracy, to jednak – jak wylicza T. Górzyńska – „(...) w ciągu tych 30 lat dokonywano zabiegów, które całkowicie ją zniekształciły”<sup>4</sup>. Zgodzić się należy z prezentowanym przez J. Itrich-Drabarek stanowiskiem, że model ówczesnego zarządzania publicznego zakładał „(...) zlanie się aparatu partyjnego z aparatem państwowym, poprzez kierowanie na stanowiska urzędnicze osób z rekomendacji Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Stronnictwa Demokratycznego i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego”<sup>5</sup>. Cechą charakterystyczną tego okresu było obsadzanie stanowisk państwowych przez osoby popierane przez partię polityczną, co w żadnym wypadku nie korespondowało ze standardami służby cywilnej<sup>6</sup>. Zmiany te niewątpliwie miały ujemne skutki dla sytuacji prawnej pracowników sektora publicznego. Głównym założeniem ówczesnych władz było wprowadzanie takich instrumentów prawnych, aby zwiększać odsetek osób zatrudnionych w administracji na podstawie umowy o pracę (stosunek zobowiązaniowy). Rozwiązanie to osłabiało stabilność służby, a tym samym jej prestiż, co w konsekwencji przyczyniało się do zmniejszenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej.

Generalnie stwierdzić należy, iż system zarządzania sektorem publicznym w okresie powojennym zasadzał się na absolutnie odmiennych zasadach aniżeli system służby cywilnej. Upolityczniona, niekompetentna i stronnicza kadra

<sup>4</sup> Por. T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej...*, s. 2.

<sup>5</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 267.

<sup>6</sup> Por. J. Boć, *Administracja a obywatel* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 293 i n.

urzędnicza nie mogła stanowić i nie stanowiła aparatu właściwego do wykonywania zadań państwa. Jedynie powstała u schyłku tego okresu ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. może być – w tym kontekście – w jakiejś mierze oceniana w kategoriach powrotu do rozwiązań właściwych dla służby cywilnej.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki podstawowe znaczenie miała transformacja ustrojowa po 1989 r. Przekształcaniu podlegały wszystkie dziedziny. Zmiany dosięgły szczególnie polską administrację publiczną. Instrumentem sprzyjającym realizacji celu profesjonalnego, bezstronnego oraz politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa było niewątpliwie stworzenie profesjonalnego korpusu urzędniczego. Od odzyskania niepodległości poszczególne rządy, mając świadomość znaczenia aparatu administracyjnego w procesie wykonywania władzy wykonawczej, podejmowały nieustannie działania zmierzające do stworzenia służby cywilnej, a raczej do jej przywrócenia po kilkudziesięciu latach niebytu. Po długich debatach eksperckich przedstawiony został pod obrady Sejmu już w 1991 r. pierwszy projekt ustawy o państwowej służbie publicznej.

Oceniając pierwsze proponowane mechanizmy w zakresie służby cywilnej po 1989 r., należy jednoznacznie stwierdzić, iż zmierzały one w kierunku modelu kariery właściwego dla rozwiązań niemiecko-francuskich. Zaproponowane regulacje – z przyczyn braku stabilności politycznej pod rządami premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego – nie zostały zaakceptowane. Nastąpiło „przemieszanie gabinetowe”, czego implikacją było wycofanie przez Prezesa RM Jana Olszewskiego projektu ustawy i przesłanie do ponownych analiz eksperckich. Wprowadzone zmiany znalazły odzwierciedlenie w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r., stając się pierwszym po 1989 r. aktem prawnym, regulującym status służby cywilnej. Nowa regulacja obowiązywała wprawdzie bardzo krótko, bo zaledwie kilkanaście miesięcy, niemniej stanowiła istotny krok na drodze do powołania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. Projektując jej założenia, ustawodawca nawiązał do konstrukcji służby państwowej z 1922 r.

Pierwsza, po odzyskaniu pełnej suwerenności, ustawa kreowała służbę cywilną jako aparat urzędniczy, zatrudniony na podstawie mianowania, w urzędach administracji rządowej. Wprowadzała następujący system organizacyjny: Szefa S.C., Radę S.C. oraz dyrektorów generalnych urzędów. Warto podkreślić, iż wypracowany wówczas mechanizm zarządzania został utrzymany nie tylko w u.s.c. z 1998 r., lecz także znajduje wyraz w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej, co świadczy, że rozwiązania te, pomimo upływu lat, nie straciły na aktualności.

Podstawowym osiągnięciem pierwszej po 1989 r. ustawy o służbie cywilnej było utworzenie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów. Uzasadnieniem dla ich powołania było zagwarantowanie neutralności politycznej w służbie cywilnej poprzez oddzielenie sfery politycznej od sfery urzędniczej. Dla podkreślenia

znaczenia tej instytucji wystarczy podać, iż problematyka dyrektorów stanowiła istotny element każdej reformy służby cywilnej, poczynwszy od 1996 r., poprzez regulacje zawarte w 1998 i 2006 r., a skończywszy na aktualnych rozwiązaniach.

Podejmując ocenę pierwszego aktu o służbie cywilnej po 1989 r., nie sposób nie uwzględnić aspektu praktycznego jego stosowania. Już pierwsze doświadczenia związane z wdrażaniem służby cywilnej w urzędach administracji rządowej pokazały niskie standardy profesjonalizmu polskiej administracji. Szczególnie znalazło to odzwierciedlenie w nierzetelnie przeprowadzanych procedurach kwalifikacyjnych na wyższe stanowiska kierownicze, co szczegółowo było przedmiotem rozważań w części poświęconej historii służby. Stanowiło to niewątpliwie podważenie podstawowych założeń rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności, co w konsekwencji stanowiło bezpośrednią przesłankę zmiany ustawy. Zasadniczo jednak ustawa ta mimo wielu uchybień i wątpliwości stanowiła istotny krok w procesie budowy korpusu służby cywilnej.

Rozważania poczynione w trzeciej części pracy miały na celu przedstawienie wytycznych i założeń wynikających z art. 153 Konstytucji, określającego instytucję służby cywilnej. Artykuł 153 Konstytucji stanowi przejaw tzw. konstytucjonalizacji służby cywilnej. Jest to całkowicie nowy element w ukształtowaniu koncepcji władzy wykonawczej w Polsce. Zadanie określenia konstytucyjnych wytycznych w zakresie służby cywilnej nasycało wiele problemów z uwagi na lakoniczność postanowień ustawy zasadniczej. Wymagało to odwołania zarówno do doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jak i do ugruntowanego już w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności wyjaśnienia i zdefiniowania wymagały podstawowe konstrukcje prawne, odpowiednio: zasady zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności, a także pojęcia: administracji rządowej, urzędów administracji rządowej oraz zwierzchnictwa Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej.

W tej części pracy podjęto również badania w zakresie udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy polska ustawa zasadnicza przesądziła o określonym modelu polskiej służby cywilnej, czy też może pozostawiła te kwestie do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłemu. Wymagało to z kolei w pierwszej kolejności odwołania do przedstawionych w pierwszej części rozprawy rozważań w zakresie modeli służby cywilnej. Poczynione badania pozwoliły na wyprowadzenie kilku generalnych uwag i konstatacji.

Nie ulega wątpliwości, iż najważniejszą rolę w procesie kształtowania polskiej służby cywilnej odegrała Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Ustawa zasadnicza usankcjonowała istnienie służby cywilnej. Ustrojodawca określił ramy prawne służby cywilnej oraz zasady jej organizacji. Konstytucyjne założenia służby stanowią niewątpliwie kierunkowskaz dla ustawodawcy zwykłego, odnośnie do dalszego kierunku podejmowanej reformy służby cywilnej.

Fundamentalnym celem ustawodawcy konstytucyjnego było zapewnienie administracji rządowej profesjonalnego, apolitycznego, bezstronnego i niezależnego politycznie korpusu, realizującego szeroko rozumiany interes państwa. Wprowadzenie do ustawy zasadniczej założeń służby cywilnej należy ocenić pozytywnie, w kategoriach troski o dobro państwa i jednostki, a nie partykularne interesy polityczne.

Po pierwsze, ma to fundamentalne znaczenie, bowiem zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania ustawy zasadniczej obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm, tj. maksymalne urzeczywistnienie treści norm i instytucji oraz wartości, które z niej wynikają<sup>7</sup>.

Po drugie, ustrojodawca, nie przesądzając o szczegółowych regulacjach prawnych w zakresie służby cywilnej, sformułował wyłącznie ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

Po trzecie, umieszczenie w ustawie zasadniczej podstawowych wytycznych służby cywilnej stanowi pewnego rodzaju mechanizm hamulcowy w stosunku do ustawodawcy zwykłego, przy opracowywaniu kolejnych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Po czwarte, nie ulega żadnym wątpliwości, iż w dziele dookreślenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej fundamentalne znaczenie odegrało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jak trafnie zwraca na to uwagę P. Tuleja, Trybunał Konstytucyjny jest „(...) gwarantem przestrzegania zasad demokratycznej procedury postępowania. (...) Doświadczenie uczy, że egzekwowanie tych zasad nie może być pozostawione »arbitrażowi« uczestników życia politycznego”<sup>8</sup>. Wprost przeciwnie, w celu zapewnienia realizacji zasady demokratycznego państwa prawa musi funkcjonować bezstronny organ, który „będzie czuwał nad przestrzeganiem obowiązujących zasad w rywalizacji politycznej, a także zasad równego uczestnictwa wszystkich obywateli w procedurze demokratycznej, tak aby podejmowane decyzje nie deformowały mechanizmów demokratycznych”<sup>9</sup>. Trybunał również czuwa nad konkretyzacją konstytucyjnych reguł, a tym samym niejako włącza się w kształtowanie debaty publicznej<sup>10</sup>. Dzięki temu debata publiczna staje się pełniejsza i bogatsza o wytyczne i wskazówki Trybunału, a przez to nabiera dodatkowego wymiaru. Poprzez dookreślenie znaczenia konstytucyjnych zasad dotyczących służby cywilnej Trybunał aktywnie włączył się w trwającą debatę publiczną w zakresie przyszłego kształtu służby cywilnej. Dlatego też mając na względzie prowadzone permanentnie prace legislacyjne nad projektami zmian

<sup>7</sup> Szerzej problematykę podejmują K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 8.

<sup>8</sup> Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 182.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Tamże.

ustawy o służbie cywilnej, zasadne wydaje się poczynić kilka refleksji o charakterze ogólnym, uwzględniając przy tym wnioski płynące z sekwencji częściowych ustaleń.

Szczególne znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przejawia się przede wszystkim w tym, iż pomimo upływu wielu lat od ich wydania oraz bez względu na okoliczność, że od tego okresu pragmatyka zawodowa korpusu służby cywilnej ulegała zmianom, argumenty podnoszone przez Trybunał zachowały swoją aktualność. W celu uniknięcia powtórzeń ograniczam się do sformułowania tylko najbardziej ogólnych wniosków wypływających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla organizacji i funkcjonowania służby cywilnej.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się z poziomu ustawy zasadniczej do problematyki służby cywilnej, wykreował wykładnię art. 153 Konstytucji, która musiała być respektowana przez kolejnych projektodawców zmian ustawowych w organizacji korpusu służby cywilnej<sup>11</sup>. Trybunał szczególnie podkreślał znaczenie zasad wynikających z art. 153 ust. 1 Konstytucji, stanowiących fundament sprawnie funkcjonującego państwa<sup>12</sup>. Sformułował także wytyczne w zakresie wymagań formalnych dostępu do służby publicznej<sup>13</sup>.

W bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można również doszukać się fundamentalnych zasad w zakresie organizacji naborów do służby cywilnej<sup>14</sup>. Z pełnym przekonaniem należy podzielić prezentowane przez Trybunał stanowisko, iż „(...) jeżeli prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach ma mieć charakter realny, to – zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji – decyzje o odmowie przyjęcia do służby wojskowej (służby kandydackiej) oraz zwolnieniu ze służby muszą zostać poddane kontroli sądowej”<sup>15</sup>. Z uzasadnienia tego wyroku jednoznacznie wynika, iż prawo dostępu do służby publicznej „ma charakter gwarancji formalnej i nie może być podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy do zajmowania określonego stanowiska”<sup>16</sup>. Artykuł 60 Konstytucji nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej, ponieważ ustawodawca uprawniony jest do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem ich rodzaju i istoty.

Słusznie Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że służbę cywilną wiąże się z jednej strony z „dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji publicznej”, z drugiej zaś „powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1

<sup>11</sup> Por. W. Drobny, *Glosa...*, s. 1; także Z. Witkowski, dz. cyt., s. 376.

<sup>12</sup> Wyrok TK K 26/00.

<sup>13</sup> Wyroki TK: K 21/99, SK 57/06.

<sup>14</sup> Wyroki TK: U 7/87, K 4/95, K 10/96, P 21/02.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Por. G. Kuca, dz. cyt., s. 220.

Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji”<sup>17</sup>. Oznacza to, że służba cywilna winna być utożsamiana w szerszych kategoriach interesu ogólnego, wspólnego dla wszystkich obywateli. Podzielić należy prezentowany w orzecznictwie TK pogląd, iż służbę cywilną powinno się „odczytywać jako gwarancję praworządnego i obiektywnego funkcjonowania administracji, stanowiącej istotny fragment mechanizmu władzy publicznej podporządkowanej dobru wspólnemu (...), zaś wykonywanie zadań państwa zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji stanowi wartość, której poszanowanie wiąże się ściśle nie tylko z samym powołaniem do życia kadry urzędniczej działającej na zasadzie służby, ale także stworzeniem ustawowych mechanizmów jej prawidłowego funkcjonowania”<sup>18</sup>.

Służba cywilna jest wartością konstytucyjną. Oznacza to, że przy każdej zmianie ustroju służby cywilnej, w tym przede wszystkim zmiany sytuacji prawnej urzędników mianowanych, powinno się uwzględniać konstytucyjne wytyczne, wynikające w szczególności z art. 153 Konstytucji.

W świetle powyższego można wyprowadzić konstatację, iż celem ustawodawcy konstytucyjnego było stworzenie ogólnych ram prawnych oraz podstawowych zasad i warunków ku temu, by uzależnić możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby cywilnej wyłącznie od obiektywnych kryteriów, mających bezpośredni związek z charakterem podejmowanej służby.

Trybunał Konstytucyjny przesądził również o zakresie podmiotowym służby cywilnej. Podkreślić należy szczególne znaczenie wyroków TK (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99 oraz wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02), które przejawia się w tym, że mimo upływu wielu lat od ich wydania argumenty podnoszone przez Trybunał zachowały swoją aktualność. Z omawianego w rozprawie orzecznictwa TK jednoznacznie wynika, że rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej jest wykluczone, ponieważ stanowiłoby to niedopuszczalną modyfikację ustroju konstytucyjnego.

Zachodzi zatem pytanie, czy jednoznaczne przesądzenie przez ustrojodawcę zakresu funkcjonowania służby cywilnej było rozwiązaniem racjonalnym i w pełni uzasadnionym?

Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez administrację nowych zadań. Jak słusznie podkreśla J. Itrich-Drąberek, pierwsza dekada XXI wieku przyniosła wydarzenia, które przypomniały o fundamentalnym znaczeniu służby cywilnej, bowiem określiły jej zadania w nowym świetle, gdyż zarówno pojawiające się zagrożenia, ze szczególnym uwzględnieniem ataków terrorystycznych, kataklizmów, klęsk żywiołowych czy przedłużającego się kryzysu gospodarczego „(...) wykazały potrzebę silnego państwa, ze

<sup>17</sup> Kp 1/11.

<sup>18</sup> Tamże.

stabilną i wyposażoną w instrumenty władcze służbą cywilną”<sup>19</sup>. Realizacja tych zadań zaś, w najwyższym możliwym stopniu, może wymuszać na ustawodawcy zwykłym konieczność dokonywania różnego rodzaju przekształceń ustrojowych, w tym przekształceń administracyjnych, dotyczących urzędów. Może zatem zachodzić potrzeba przekwalifikowania urzędu, nienależącego do tej pory do administracji rządowej, do segmentu urzędów podlegających zwierzchnictwu Prezesa RM, oraz odwrotnie – wyłączenia urzędu spod administracji rządowej, w przypadku uznania, że jako niezależny lepiej służyłby realizacji zadań państwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 3/99 uzależnił ewentualne odstępowanie od przepisu art. 153 Konstytucji, warunkując to: „(...) mocnym oparciem w innych normach konstytucyjnych; względami celowościowymi, czy argumentami odwołującymi się do zasad racjonalnej organizacji”. Taka konstrukcja nie daje jednoznacznej wykładni co do warunków uprawniających do wprowadzenia odstępowania od przyjętej zasady funkcjonowania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy poddać pod rozagę ustawodawcy konstytucyjnego potrzebę rozważenia zmiany art. 153 ust. 1 Konstytucji w kierunku dopuszczenia, z uwagi na ochronę interesów państwa polskiego, dokonywania przekształceń ustrojowych w zakresie statusu urzędów administracji publicznej.

Ponadto mając na względzie zawarte już w samej preambule do Konstytucji założenia, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” oraz kierując się konstytucyjnymi zasadami dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, równości, dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, prawa do dobrej administracji, postulować należy *de lege ferenda* wprowadzenie do Konstytucji przepisu, gwarantującego obywatelom w całej administracji publicznej, a nie tylko w administracji rządowej, realizację zasad służby cywilnej. Stanowiłoby to dla ustawodawcy zwykłego nakaz uwzględnienia standardów służby cywilnej w pozostałych pragmatykach zawodowych, odnoszących się do pracowników urzędów państwowych oraz pracowników samorządowych, a to z kolei dawałoby obywatelom z pewnością większą gwarancję na zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań w całej administracji publicznej.

W pracy podjęto również rozważania w zakresie zagadnienia zwierzchnictwa Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej. W świetle poczynionych badań i ustaleń zachodzi fundamentalne pytanie, jakim wartościami konstytucyjnym ma służyć służba cywilna?

Z dyspozycji art. 153 Konstytucji wynika, iż obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest stworzenie takich instrumentów prawnych, aby zapewnić z jednej stro-

<sup>19</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 373.

ny konstytucyjne zwierzchnictwo Prezesa RM nad korpusem służby cywilnej, z drugiej zaś, zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej. Nie ulega żadnym wątpliwości, iż z jednej strony służba cywilna jest instrumentem w realizacji polityki rządowej, nad którą zwierzchnictwo sprawuje osobiście Prezes RM (art. 153 ust. 2 Konstytucji), z drugiej jednak, służba cywilna powołana została w celu zapewnienia w szczególności „(...) politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Jak zostało już powiedziane, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania Konstytucji obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm – maksymalne urzeczywistnienie treści norm i instytucji oraz wartości, które one wyrażają<sup>20</sup>. Zatem nasuwa się kolejne pytanie: czy jednoczesna realizacja przez ustawodawcę zwykłego w najwyższym możliwym stopniu obu zasad konstytucyjnych jest rzeczywiście możliwa?

Wydaje się, iż ów dylemat nie ma jednoznacznego rozwiązania. Realizacja jednej z wymienionych zasad, na przykład zasady zwierzchnictwa Prezesa RM, w najwyższym możliwym stopniu wyklucza realizację zasady, w szczególności, neutralności politycznej służby cywilnej. Prezes RM jest centralnym ośrodkiem, wokół którego kształtuje się praktycznie całość organizacji służby cywilnej. Taka teza jest w pełni uprawniona, biorąc pod uwagę zakres kompetencji Prezesa RM w stosunku do służby cywilnej. Zachodzi zatem konieczność godzenia przez ustawodawcę zwykłego zakresu realizacji obu zasad konstytucyjnych. Jak wygląda realizacja obu zasad konstytucyjnych, najlepiej widać na przykładzie ustawodawstwa zwykłego w zakresie organizacji służby cywilnej w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Doskonale ilustruje tę zależność wprowadzone rozwiązanie w zakresie obsługi Szefa S.C. i Rady S.C. przez Kancelarię Prezesa RM – instytucję polityczną, niegwarantującą w najwyższym możliwym stopniu realizacji konstytucyjnej zasady neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. Rozwiązanie to trudno uznać za satysfakcjonujące i wzmacniające system służby cywilnej – co miało stanowić priorytet ustawy. Wprost przeciwnie, podzielić należy prezentowane w doktrynie stanowisko<sup>21</sup>, iż wprowadzone rozwiązanie prowadzi nie tylko do osłabienia pozycji Szefa S.C., jako centralnego organu administracji rządowej, poprzez pozbawienie go samodzielności w działaniu, lecz także nie zapewnia neutralności całemu korpusowi służby cywilnej. Z uwagi na powyższe, postulować należy *de lege ferenda* przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej, który będzie profesjonalnym i niewielkim urzędem centralnym. Posiłkowanie się Kancelarią Prezesa RM nie gwarantuje konstytucyjnej zasady neutralności politycznej korpusu służby cywilnej<sup>22</sup>. Wydaje się, że do kompetencji Kancelarii Prezesa RM –

<sup>20</sup> Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 8.

<sup>21</sup> Stanowisko za: M. Stec, M. Rocki, W. Gintowt-Dziewałtowski, *Brak urzędu osłabia pozycję szefa służby (debata Gazety Prawnej: przyszłość administracji rządowej)*, s. 10.

<sup>22</sup> Tamże, s. 12 i n.



jako instytucji politycznej – z pewnością nie powinny należeć kwestie neutralnej politycznie służby cywilnej. Nie bez racji w tym kontekście pozostaje stanowisko A. Cichockiego, oceniającego obecną rolę Szefa S.C. – jako „wypełniającego faktycznie rolę asystenta Szefa Kancelarii Prezesa RM”<sup>23</sup>. Przywołane powyżej argumenty jednoznacznie przemawiają za koniecznością powołania niezależnego, podległego wyłącznie Szefowi S.C., aparatu wykonawczego.

W trzeciej części pracy podjęto również próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy polska ustawa zasadnicza jednoznacznie przesądza o określonym modelu polskiej służby cywilnej, czy może pozostawia te kwestie do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego, formułując wyłącznie ogólne ramy dla zinstytucjonalizowanych rozwiązań służby cywilnej na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze wymagało w pierwszej kolejności odwołania do przedstawionych w uwagach wprowadzających rozważań w zakresie funkcjonujących w piśmiennictwie modeli politycznych służby cywilnej. W ramach tego kierunku badań analizie zostały poddane funkcjonujące dwa zasadnicze modele służby cywilnej, tj. model kariery oraz model stanowisk.

Z przeprowadzonych badań wynikają następujące konkluzje.

Ustawodawca konstytucyjny sformułował wyłącznie ogólne ramy w zakresie organizacji służby cywilnej, nie opowiadając się za żadnym modelem służby<sup>24</sup>. Istota konstytucyjnych przepisów art. 153 – jak słusznie podkreśla W. Sokolewicz – sprowadza się do nałożonego przez ustrojodawcę na organy państwowe obowiązku powołania odrębnego korpusu służby cywilnej, działającego wyłącznie w obszarze określonego segmentu administracji rządowej, tj. w ramach struktury administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa RM, mającego wedle ustawy zapewnić wykonywanie zadań w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralnie polityczny<sup>25</sup>. Przepis ten pozwala jedynie na wyprowadzenie fundamentalnych założeń w zakresie ustroju służby, szczególnie w przedmiocie ograniczenia swobody ustawodawcy w takich kwestiach, jak status czy organizacja<sup>26</sup>.

Z powyższego wynika, iż ustawa zasadnicza pozostawiła do swobodnego uznania ustawodawcy zwykłego kwestie wyboru określonego modelu służby. Jednak brak regulacji w tym zakresie wcale nie oznacza, że jest to swoboda absolutna. Ustawodawca zwykły, kształtując określony model służby cywilnej, zobowiązany jest uwzględniać wytyczne zawarte w art. 153 ust. 1 Konstytucji oraz inne zasady i wartości określone w przepisach konstytucyjnych<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Por. A. Cichocki, *Kilka wstępnych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie innych ustaw (uwagi do tekstu z 25.04.2008)*, s. 1, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

<sup>24</sup> Tak M. Stec, *Opinia...*, s. 3.

<sup>25</sup> Por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1.

<sup>26</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 312.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99.

Celem podjętych badań w czwartej części rozprawy było przedstawienie kierunku przemian ustrojowych polskiej służby cywilnej po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. Poprzez historyczne ujęcie możliwe było zobrazowanie, na ile ówczesne rozwiązania w zakresie służby cywilnej zachowały swoją aktualność i w dalszym ciągu są wykorzystywane w przyjętej ustawie z 2008 r. Nie ulega wątpliwości, iż podstawową rolę – z punktu widzenia kształtowania modelu polskiej służby cywilnej – odegrała ustawa zasadnicza. Konstytucyjne założenia stanowiły kierunkowskaz dla ustawodawcy zwykłego odnośnie do dalszego kształtu służby cywilnej. Znalazło to wyraz już w rozwiązaniach z 1998 r., szczególnie poprzez włączenie do korpusu służby cywilnej, poza urzędnikami mianowanymi, również pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych.

Nowym rozwiązaniem ustawy z 1998 r. było również wprowadzenie zasady publicznego dostępu do informacji o stanowiskach w służbie cywilnej, a także zasady odbywania służby przygotowawczej dla pracowników zatrudnianych po raz pierwszy w służbie cywilnej (poza absolwentami KSAP). Mechanizmy te znalazły odzwierciedlenie na gruncie ustaw z 2006 r., a także funkcjonują pod rządami obowiązującej ustawy, co niewątpliwie świadczy o znaczeniu tych rozwiązań dla urzeczywistnienia służby cywilnej.

Swoistym *novum* na gruncie tej regulacji było również wprowadzenie zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, zaś w odniesieniu do stanowisk wyższych – zasady ich obsadzania w trybie konkursów, prowadzonych przez zespoły powoływane każdorazowo przez Szefa S.C. Przyjęte rozwiązanie było zgodne z konstytucyjnymi zasadami służby cywilnej. Wprowadzenie tego mechanizmu miało służyć zapewnieniu merytorycznego i transparentnego przebiegu procedur rekrutacyjnych naboru. Jednak – jak szybko pokazała praktyka stosowania ustawy – instrumenty prawne, regulujące kwestie naboru, zwłaszcza na wysokie stanowiska państwowe, zamiast przyczynić się do umocnienia pozycji służby cywilnej, doprowadziły do jej osłabienia<sup>28</sup>.

Na ten fakt złożyło się kilka przyczyn. Przede wszystkim zbyt słaba pozycja Szefa S.C., jako centralnego organu administracji rządowej. Implikowało to ciągle powstające zastrzeżenia w przedmiocie obsadzania wyższych stanowisk, czego odzwierciedleniem była polityka kadrowa prowadzona przez kierowników i dyrektorów generalnych urzędów wydłużająca procedury rozpisywania konkursów.

Generalnie rzecz ujmując, u.s.c. z 1998 r. nie uchroniła się od krytyki politycznej. Jednak mimo problemów związanych z obsadą wyższych stanowisk, udało się wówczas osiągnąć względną stabilność służby cywilnej.

Negatywnie natomiast odnieść się trzeba do rozwiązań przyjętych w kolejnych zmianach tej ustawy, co zostało jednoznacznie uznane przez Trybunał Konstytu-

---

<sup>28</sup> Zob. przywoływana w pracy linia orzecznicza TK w kontekście ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

cyjny za niekonstytucyjne (szerzej tezy z uzasadnienia wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r.)<sup>29</sup>. Ówczesny model funkcjonowania służby cywilnej – mimo poprawnych założeń formalnoprawnych – nie stanowił w praktyce należytych gwarancji realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej, w szczególności bezstronności i neutralności politycznej, co zresztą było bezpośrednią przyczyną reformy. Niemniej zdobyte doświadczenia stanowiły niewątpliwie kolejny poważny krok na drodze budowy profesjonalnego korpusu służby cywilnej.

Zupełnie odmienne mechanizmy zarządzania służbą cywilną zawierały regulacje z 2006 r. Kontrowersyjnym rozwiązaniem – z punktu widzenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej – było zlikwidowanie stanowiska Szefa S.C. i powierzenie zadań z zakresu służby cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa RM, likwidacja Rady S.C. oraz Urzędu S.C. Wielce dyskusyjne było również wyłączenie tzw. wysokich stanowisk państwowych ze służby cywilnej oraz obsadzanie ich przez uprawnione osoby należące do tzw. państwowego zasobu kadrowego. Konsekwencją tego rozwiązania było zawężenie zasięgu służby cywilnej wyłącznie do stanowisk średniego szczebla zarządzania – koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w urzędach administracji rządowej. Taki mechanizm godził w zasadnicze ustrojowe zasady równości i dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach. Wprowadzenie instytucji państwowego zasobu kadrowego doprowadziło do funkcjonowania pod rządami ustaw z 2006 r. dwóch korpusów w administracji rządowej, co budziło poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych założeń służby cywilnej, wyrażonych w art. 153 Konstytucji.

Kolejną reformę ustawy o służbie cywilnej wprowadzono, realizując postanowienia uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej. Podjęto prace nad rządowym projektem zmiany ustawy o służbie cywilnej, co zostało urzeczywistnione w nowej ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. Z uwagi na fakt, iż szczegółowa analiza i ocena tych rozwiązań prawnych została dokonana powyżej, poprzestanę wyłącznie na kilku generalnych spostrzeżeniach.

Wydaje się, że na gruncie ustawodawstwa zwykłego polski system służby cywilnej nie identyfikuje się w całości z żadnym z analizowanych w rozdziale wprowadzającym wzorców, ani z modelem kariery, ani z modelem stanowisk. Podzielić należy prezentowane przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę stanowiska, iż pierwsze rozwiązania w zakresie polskiego modelu służby cywilnej nawiązywały do klasycznego modelu<sup>30</sup>. Wprowadzenie elementów modelu *stricte* otwartego na gruncie polskim nie było zadaniem wykonalnym, z uwagi na brak doświadczeń

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>30</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 277.

państwa polskiego w zakresie zarządzania administracją państwową. Wydaje się zatem, iż klasyczny model zarządzania był w ówczesnych warunkach wyjściem najbardziej uzasadnionym<sup>31</sup>. Przyznać należy niewątpliwie, iż po dziesiątkach lat odrzucania w Polsce zasad służby cywilnej, a co za tym idzie braku etosu takiej służby oraz występujących nieustannie tendencji do upolitycznienia kadr administracji publicznej rynkowe mechanizmy oznaczałyby najpewniej umacnianie polityzacji służby cywilnej, a nie budowanie neutralnych politycznie kadr<sup>32</sup>.

Jak trafnie podkreśla G. Dostatni, przykładem rozróżnienia statusów poszczególnych grup zawodowych może być Polska, gdzie status urzędnika znacznie różni się od statusu pracownika korpusu służby cywilnej, a koncepcji stosunku pracy tego pierwszego jest znacznie bliżej do modelu kariery niż tego drugiego. Status urzędników jest w dużej mierze regulowany przepisami publicznoprawnymi, czyli ustawą o służbie cywilnej, podczas gdy status pracowników korpusu służby cywilnej opiera się jednak w większości na przepisach kodeksu pracy<sup>33</sup>.

W świetle poczynionych w rozprawie badań nasuwa się pytanie, czy z perspektywy 16 lat funkcjonowania w Polsce służby cywilnej udało się zbudować przewidziany ustawą zasadniczą profesjonalny, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie korpus służby cywilnej.

Patrząc na to zagadnienie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej, należy stwierdzić, iż zadanie to powinno być ciągle postrzegane bardziej w kategoriach zadania do wykonania niż jako już osiągnięty cel. Takie stwierdzenie wydaje się najbardziej uprawnione. Niewątpliwie podkreślić należy podejmowane starania ustrojodawcy i ustawodawcy zwykłego, zmierzające w kierunku stworzenia profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. Co do zasadności tego celu nie było żadnych wątpliwości, zaś sama idea jego powstania nigdy nie została ani kwestionowana, ani zanegowana.

Argumentami za tym przemawiającymi są ciągle wprowadzane przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie służby cywilnej niemające charakteru systemowego. Wdrażane mechanizmy niejednokrotnie budziły – co wykazano w pracy – ogromne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej.

Dość krótki, bo zaledwie szesnastoletni okres budowy państwa, w tym nowożytnej administracji, przyniósł aż cztery ustawy o służbie cywilnej (lata: 1996, 1998, 2006, 2008). Tak częste zmiany prawa urzędniczego nie mogą satysfakcjonować ani zadowalać. Stanowią przede wszystkim o braku jednolitej koncepcji systemowego rozwiązania regulacji w tym zakresie. Niewątpliwie jest to bardzo niepokojące i dające do myślenia nad stanem polskiej służby cywilnej.

<sup>31</sup> Por. M. Kulesza, *Karuzela z urzędnikami*, „Gazeta Wyborcza” z 25 października 2006.

<sup>32</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 278.

<sup>33</sup> Por. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, s. 54.

W pełni należy się zgodzić z J. Regulskim, iż budowa aparatu wykonawczego państwa to niewątpliwie zadanie na lata<sup>34</sup>. Reformowanie państwa to bardzo złożony i trudny proces, wymagający głębokich reform w wielu płaszczyznach, a zwłaszcza w zakresie kierowania państwem i zarządzania sprawami publicznymi<sup>35</sup>.

Obecne rozwiązania – choć dalece jeszcze niewystarczające – stanowią jednak pewien fundament pod podjęcie poważnej publicznej dyskusji nad kształtem polskiej administracji. W przeciwnym razie – jak to miało miejsce w Polsce przy kolejnych ustawach o służbie cywilnej – krótkowzroczne patrzyenie prowadzi będzie do ujemnych konsekwencji i zamiast usprawniać funkcjonujący model służby, zmierzać będzie nieuchronnie do jego rozkładu.

Postulować *de lege ferenda* należy następujące zmiany.

Po pierwsze, dalsze wzmocnianie pozycji organów służby cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem Szefa S.C., Rady S.C., jak i dyrektorów generalnych. Szczegółowe postulaty i rozwiązania w tym zakresie zawarto w piątej części pracy.

Po drugie, w dalszym ciągu nowelizacji wymagają rozwiązania w zakresie kryteriów i procedury naboru do służby cywilnej, zwłaszcza na wyższe stanowiska kierownicze, poprzez wprowadzenie skuteczniejszych środków kontrolnych, na przykład obligatoryjnych kontroli – przez przedstawicieli Rady S.C. – w postępowaniach konkursowych w zakresie naborów na wyższe stanowiska, czy odwołań od niekorzystnych decyzji. W moim przekonaniu szczególne znaczenie może mieć ostatni z wymienionych instrumentów, pozwalający poddać legalność wydanych decyzji kognicji sądów.

Po trzecie, w pełni podzielić należy prezentowany przez Z. Górąla pogląd, iż „(...) tylko przejrzyste rozwiązania prawne, oparte na jasnej, jednolitej koncepcji, cechują się względną trwałością dającą poczucie bezpieczeństwa prawnego, bez którego nie sposób koncentrować uwagę na właściwym wykonywaniu zadań publicznych, doskonaleniu własnych umiejętności i poszerzaniu wiedzy zawodowej”<sup>36</sup>. Do mechanizmów służących realizacji „służby” za D. Kijowskim należy w szczególności zaliczyć: zasadę rozdzielności stanowisk *sensu stricto* merytorycznych, polegających na wykonywaniu prawa, od politycznych, związanych z realizacją celów politycznych; zasadę otwartości, konkurencyjności, profesjonalizmu i równości w dostępie do wszystkich stanowisk zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej<sup>37</sup>.

Po czwarte, pod rozważę ustawodawcy poddać należy również postulat stworzenia systemowego rozwiązania w zakresie ograniczania negatywnego zjawiska „fluktuacji kadr w administracji”. Jest to bardzo poważny problem, a jednocześnie

<sup>34</sup> Por. J. Regulski, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 9.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Por. Z. Górąla, *Jakość kadr administracji publicznej a prawo pracy...*, s. 128.

<sup>37</sup> Por. D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce...*, s. 115.

duże wyzwanie, stojące przed polskim ustawodawcą. Bez wprowadzenia instrumentów zapobiegających tym niekorzystnym zjawiskom – w moim przekonaniu – niezmiernie trudno będzie stworzyć korpus urzędniczy na zasadach określonych w ustawie zasadniczej. Wydaje się, że jednym ze sposobów na przywrócenie znaczenia i pozycji administracji publicznej jest wprowadzenie transparentnych, czytelnych, a przede wszystkim jednakowych standardów nie tylko w służbie cywilnej, lecz także w całej administracji. Wówczas można będzie – w dobrze pojętym interesie państwa – zastosować instytucję przenoszenia pracowników pomiędzy poszczególnymi korpusami urzędniczymi. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z konstytucyjnymi zasadami: zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności służby cywilnej, a także dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a przy tym – co niezmiernie istotne – przyczyniłoby się do zwiększenia elastyczności i mobilności urzędników.

Po piąte, zmiany wymaga również dotychczasowy system kształcenia kandydatów na urzędników, a następnie szkolenia już tych zatrudnionych. Pierwszym etapem kształcenia kandydatów na urzędników są niewątpliwie uczelnie. Dlatego też należy, już na tym etapie, postulować zmianę programów nauczania na kierunkach administracyjnych poprzez zwiększenie godzin obligatoryjnych zajęć praktycznych oraz wprowadzenie przedmiotów przygotowujących do pracy w administracji. W obecnych programach nauczania zajęcia tego rodzaju są marginalizowane. Następnie, w celu zagwarantowania zawodowości urzędników, niezbędne jest stworzenie systemowego rozwiązania w zakresie obligatoryjnych szkoleń urzędników, a następnie weryfikowania posiadanej przez nich wiedzy.

Fundamentalną rolę w procesie kształcenia i przygotowywania do służby publicznej kandydatów na urzędników odgrywa Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Pod roz wagę ustawodawcy należy poddać również postulat wyposażenia KSAP w dodatkowe uprawnienia, w zakresie ustawicznego dokształcania urzędników korpusu służby cywilnej, aby mogli wykonywać powierzone zadania w sposób determinowany konstytucyjnie.

Po szóste, w celu usprawnienia działania administracji konieczne jest także uproszczenie, a przede wszystkim ujednolicenie procedur oraz stworzenie systemu prawa spójnego i transparentnego, zawężającego do minimum margines uznaniowości. W pełni podzielam w tym zakresie pogląd K. Burnetko, iż podstawową przeszkodą dla powstania profesjonalnego korpusu urzędniczego – przewidzianego ustawą zasadniczą – jest „(...) niezrozumienie przez polityków, czym jest idea służby cywilnej i jaka jest rola tego systemowego rozwiązania dla sprawności i demokratyzacji państwa”<sup>38</sup>.

Omówione w piątej części rozwiązania w zakresie organizacji służby cywilnej, wprowadzone w u.s.c. z 2008 r., stanowią kolejny, niewątpliwie bardzo ważny,

<sup>38</sup> Por. K. Burnetko, dz. cyt., s. 73 i n.

ale dalece niewystarczający jeszcze krok na drodze budowy profesjonalnej służby cywilnej. Wskazane powyżej rozważania jednoznacznie uprawniają do przyjęcia tezy, iż bez wprowadzenia systemowych, głębokich zmian w zakresie organizacji służby cywilnej, niemożliwa jest w pełni realizacja konstytucyjnych założeń dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji), czy zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności służby cywilnej (art. 153 Konstytucji).

W pełni podzielić należy prezentowane przez E. Łętowską stanowisko, iż „(...) historia administracji uczy nas, że najłatwiej zmienia się przepisy i struktury. Dlatego tak często się to czyni. Najtrudniej zmienia się myślenie ludzi, szczególnie tych, którzy są u władzy na wszystkich szczeblach”<sup>39</sup>. Można mieć tylko nadzieję, że polski ustawodawca, projektując nowe rozwiązania prawne, uwzględni omówione w pracy konstytucyjne zasady i wytyczne z nich wynikające dla służby cywilnej, bowiem tylko właściwie umocowana oraz poprawnie zorganizowana, rzetelna, bezstronna i politycznie neutralna służba cywilna będzie zdolna sprostać nowym wyzwaniom państwa.

Przedstawione w rozprawie rozważania doskonale uwidaczniają, jak bardzo problematyka służby cywilnej wiąże się ze wszystkimi elementami debaty o stanie państwa oraz jak bardzo widoczna jest zależność pomiędzy demokratycznym państwem prawnym a jakością służby cywilnej. Zależność ta niewątpliwie winna stanowić dla ustawodawcy zwykłego asumpt do podjęcia stanowczych działań, zmierzających do kompleksowego podejścia przy normowaniu problematyki całego prawa urzędniczego, celem zagwarantowania rzeczywistej realizacji konstytucyjnych zasad służby cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem zasad: równości, dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej w całej administracji publicznej.

---

<sup>39</sup> Por. E. Łętowska, *Ostatnie słowo Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Rzeczpospolita” z 27 stycznia 1992, nr 22.





# Bibliografia

## Komentarze, monografie, opracowania

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004.
- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Banaszak B., Jabłoński M., Boć J. [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997*, Wrocław 1998.
- Barberis P., *An Era of Change* [w:] P. Barberis (red.), *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot 1997.
- Barberis P., *The Elite of the Elite. Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot 1996.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976.
- Barzelay M., *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley 1992.
- Bertrand G. (coordinator) et al., *Scenarios Europe 2010: Five Possible Futures for Europe. European Commission, Forward Studies Unit*, Brussels 1999.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Biszytyga A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Katowice 1992.
- Biszytyga, *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP* [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- Błaś A. [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.

- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Borek-Buchajczuk I., Ortyłewska R., *Przenoszenie pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli do korpusu służby cywilnej* [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.
- Buchała K., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Kraków 2000.
- Burns T., Stalker G.M., *The Management of Innovation*, London 1961.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Carr R.K., Bernstein M.N., Murphy W.F., *American Democracy Theory and Practice: National State and Local Government*, New York–Chicago–San Francisco–Toronto–London 1963.
- Chaciński J., *Nieważność umowy o pracę*, Lublin 2009.
- Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Chmielek-Łubińska E. [w:] B. Wagner, K.W. Baran, E. Chmielek-Łubińska, L. Mitrus, T. Nycz, A. Sobczyk, M. Wandzel (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2004.
- Chodor J., *Wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia w administracji rządowej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn 2002, nr 43.
- Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Cieślak Z., Jagielski J., *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995.
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998.
- Corwin E.S., *The Constitution and What It Is Today*, Princeton 1954.
- Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, Warszawa 1929.
- Czapliński W., *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003.
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej* [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001.
- Czarny P., Naleziński B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji, normy samowymagalne w konstytucji* [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm w Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Pojęcie i istota kontroli konstytucyjności* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

- Ćwiertniak B.M., *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (kilka refleksji)* [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009.
- Demmke A., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1996.
- Dębicka A., Dębicki M., Dmochowski M., *Prawo urzędnicze Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji* [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Drucker P.E., *Myśli przewodnie Druckera*, Warszawa 2002.
- Dubowik A., *Komentarz do ustawy o pracownikach urzędów państwowych* [w:] Z. Salwa (red.), *Prawo pracy*, t. 2, Warszawa 2005.
- Dubowik A., *Pracownicy urzędów państwowych w dobie reform administracji publicznej* [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy. Zabezpieczenia społeczne (z aktualnych zagadnień)*, Opole 2001.
- Dubowik A., *Trwałość stosunków pracy mianowanych urzędników państwowych a przekształcenia struktur państwa. Uwagi na tle reform z lat 90.* [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001.
- Dudek D., *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego* [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004.
- Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.
- Działocha K., *Uwagi do art. 8* [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcíński (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 5, Warszawa 2007.
- Działocha K., Garlicki L., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzcíński J. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Działocha K., Pawela S., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993)*, Warszawa 1996.
- Elgie R. (red.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999.
- Elgie R., Griggs S., *French Politics: Debates and Controversies*, London 1999.
- Ely J.H., *Democracy and Distrust*, Cambridge, MA–London 1980.
- Emanuel S., *Law Outline. Constitutional Law* Larchmont, New York 1992.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001.
- Florek L., *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Frances J. (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London 1991.

- Fundowicz S., *Ustawowe wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Galster J. [w:] Z. Witkowski (red.) i in., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996.
- Garcia M.E., *Unmasking Facts: Modernization, New Conyrractical Responses and Human Capital in the Argentine public Sector*, *Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences*, Athens, Greece, 9–13 July 2001.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000.
- Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Katowice 2000.
- Góral Z., *Jakość kadr administracji publicznej a prawo pracy*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku*, Płock 2006.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Górzyńska T., Łętowski J., *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988.
- Granat M. [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Grzybowski M., Bożyk S., Jackiewicz A., Kryszewski G., Matwiejuk J., Olechno A., Prokop K. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008.
- Gutman A., *Demokracja* [w:] R.E. Goodin, Ph. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Hebdińska A., *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996.
- Hekajło W., *Ustawa o pracownikach służby cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924.
- Herrbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura* [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999.
- Hood C., “Deprivileging” the UK Civil Service in the 1980s: *Dream or Reality?* [w:] J. Pierre (red.), *Bureaucracy in Modern State*, London 1995.
- Holmes J.E., Engellhardt M.J., Elder R.E. Jr., *American Government. Essential & Perspective*, New York 1991.

- Itrich-Drabarek J. [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Iwulski J. [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski (red.), *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.
- Izdebski H., *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Mała Konstytucja a reforma administracji publicznej* [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, *Studia Iuridica*, t. 28, Warszawa 1995.
- Izdebski H. (red.), *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1993.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2005.
- Jabłoński M., *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Jackowiak U., *Kwalifikacje pracownicze w stosunku pracy*, Gdańsk 1987.
- Jagielski J., *Administracja centralna* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Jagielski J., *Jakość administracji publicznej – uwarunkowania i mierniki (kilka refleksji wprowadzających)*, Płock 2006.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jakimowicz W., *Prawo administracyjne* [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, t. I, Kraków 2004.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne*, t. III: 1980, Warszawa 1982.
- Jarentowski M., *Zakres pojęcia „służba cywilna”* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Służba państwowa w administracji* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1952.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997.
- Jaśkiewicz W., *Pracownicy administracji* [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1961.

- Jaśkiewicz W., *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego* [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.
- Jaśkiewicz W., *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1984.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961.
- Jaśkowiak M., *Dostęp do informacji publicznej*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaxa-Dębska A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Jończyk J., *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych* [w:] J. Jończyk (red.), *Służby publiczne*, Wrocław 1982.
- Jurkowska-Zeidler A., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce* [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kohutek K. [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Kohutek K. [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, t. II, Kraków 2005.
- Korczak J., *Pracownicy administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Korózs L., Sztorc M., *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kotulski M., *Etyka pracownika administracji samorządowej* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.
- Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004.
- Koźmiński K. [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek, Zołotar A. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.
- Krukowski J., *Konkordat polski*, Lublin 1999.
- Kubot Z., Kuczyński T., Masternak Z., Szurgacz H., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Kuca G., *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] K. Miaszkowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010.

- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Kulesza W., *Demonstracja. Blokada. Strajk. Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego*, Acta Universitatis Lodziensis, Łódź 1991.
- Kulig A., Naleziński B. [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002.
- Kuniński M., *Demokracja* [w:] Szlachta B. (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974.
- Leoński Z., *Zasada demokratycznego państwa prawa i jej znaczenie dla prawa administracyjnego oraz administracji publicznej* [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lewin K., Benne J., Bradford L., Lippitt R., Beckhard R., *Organizational Development: Strategies and Models*, Reading, MA 1969.
- Lipowicz I. [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Liszczyński T., *Nieważność czynności prawnych w umownych stosunkach pracy*, Warszawa 1997.
- Liszczyński T. (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, nr 19, Wrocław 1964.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.
- Łętowski J., *Administracja w „Małej Konstytucji”* [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Malec J., *Historyczne modele rozwoju biurokracji* [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony prawnej i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Małajny R.M., *Neutralność a bezstronność organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004.
- Małajny R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.
- Małecki M., Tomaszewski K., *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2000.
- Mayer F., *Pozycja i odpowiedzialność funkcjonariusza państwowego w ustawie zasadniczej RFN* [w:] J. Łętowski, J. Pruszyński (red.), *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław 1978.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 2004 (pierwsze wydanie pochodzi z 1924 r.).
- Mączak A., *Rządzący i rządzani*, Warszawa 1986.

- Merkl A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1999 (pierwsze wydanie pochodzi z 1927 r.).
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec 2007* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Mikułowski W., *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby państwowej w Polsce* [w:] B. Kudrycka, P. J. Suwaj (red.), *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, Białystok 2005.
- Mikułowski W., *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrument rządzenia państwem* [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004.
- Mitrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001.
- Miyazaki I., *China's Examinations Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*, by C. Schirokauer, Weatherhill 1976.
- Moldawa T., *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problemy* [w:] *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, Zeszyty Naukowe CSSTiRL, nr 8, Warszawa 2004.
- Monteskiusz Ch., *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Motyka K. (oprac.), *Prawa człowieka. Wprowadzenie, wybór źródeł*, Lublin 1999.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Niezgódka-Medkova M., *Zadania i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli* [w:] E. Jarzecka-Siwik, T. Liszcz, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.
- Nowacka E.J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998.
- Ochędowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998.
- Oniszcuk J., *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej* [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008.
- Opalek K., *Jeszcze raz o praworządności* [w:] K. Działocha (red.), *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Witolda Zakrzewskiego*, Kraków 1989.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Orlański D., *Silent Innovation in Federal Civil Service, Argentina 1989–1999*, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences, Athens, Greece, 9–13 July 2001.
- Orłowski W., *Pojęcie systemu organów państwa i aparatu państwowego (organy państwa i instytucje państwowe)* [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York 1992.
- Paprocka A. [w:] M. Zubik, P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek A. Zołotar (red.), *Konstytucja*



- III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, Warszawa 2008.
- Patyna S. [w:] R. Mojak (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000.
- Pawłowski S., *Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego* [w:] P. Daniluk, P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
- Peters B.G., *Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who Is Who and Does It Make Any Difference?* [w:] A. Farazmand (red.), *Modern System of Government, Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, London 1997.
- Piątkowski J., Kolasiński M.K., Kolasiński A., *Stosunki pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego)*, Toruń 2008.
- Pietrzykowski T., Tobor Z., *Postulat neutralności w porządku prawnym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Porowski M., *Służba społeczna – zakres pojęcia* [w:] W. Kaczyńska (red.), *O etyce służb społecznych*, Warszawa 1998.
- Przybysz P., *Pojęcie administracji rządowej w nowej Konstytucji* [w:] J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1998.
- Przywora B., *Konstytucyjna zasada równości a regulacje prawne w zakresie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej na gruncie ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.* [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2012.
- Przywora B., *Prawo wspólnotowe a konstytucyjne założenia polskiej służby cywilnej* [w:] E. Grzęda (red.), *Konstytucja RP a stosunki międzynarodowe*, Kraków 2011.
- Przywora B., *Problematyka zatrudniania obcokrajowców w polskiej administracji publicznej – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2012.
- Przywora B., *Równowaga finansów publicznych a racjonalizacja zatrudniania w administracji publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] M. Smaga, M. Winiarz (red.), *Dyscyplina finansów publicznych – stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2011.
- Przywora B., *Zakres podmiotowy służby cywilnej – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej. Zbiór studiów*, Sosnowiec 2012.
- Przywora B., *Zasada neutralności politycznej urzędników służby cywilnej* [w:] E. Jasiuk (red.), *Jakość administracji publicznej a jakość życia – aspekty prawne i społeczne*, Radom 2012.
- Ratzinger J., *Wiara – prawda – tolerancja. Chrześcijaństwo a religie świata*, Kielce 2005.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.
- Regulski J., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007.
- Rhodes R.A.W., *United Kingdom: "Everybody but Us"* [w:] R.A. Rhodes, P. Weller (red.), *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?*, Buckingham–Philadelphia 2001.
- Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005.

- Rybicki Z. [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001.
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa–Florenca 2007.
- Salmonowicz S., *Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987.
- Sanetra W., *Status pracowniczy funkcjonariuszy aparatu samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1470, Wrocław 1993.
- Sarnecki P. (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2008.
- Sartoni G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994.
- Shea J.C., *American Government. The Great Game of Politics*, New York 1984.
- Sinkowska L., *Status prawny członka korpusu służby cywilnej*, Toruń 2002.
- Skoczyński J., *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej* [w:] G. Goździejewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Skoczyński J., *Ustawowa regulacja naboru do służby publicznej w świetle konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej* [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i w samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001.
- Skrzydło W., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. I, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Skwarło W., *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *Konstytucyjne zasady ustroju* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Państwo prawa – jego cechy i kryteria*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 63, sierpień 1992.
- Stahl M., Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stażewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.

- Stec M. (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009.
- Suleiman E.N., *Politics, Power, and Bureaucracy in France*, Princeton 1974.
- Sulek M., Świniarski J., *Etyka jako filozofia dobrego działania zawodowego*, Warszawa 2001.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004.
- Sypniewski Z., *Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa–Poznań 1976.
- Szawc T., *Pragmatyki służbowe w administracji publicznej*, Bytom 2002.
- Szczawińska-Kamelska K., *Standardy służby cywilnej w Unii Europejskiej a regulacje państw członkowskich w tym zakresie*, Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, Płock 2006.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Szewczyk H., *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie o służbie cywilnej* [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia relacji między interesantem* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., *Zasada państwa prawnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne*, t. 2: *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 1999.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992.
- Tłaczała P., *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji* [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Warszawa 2005.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.
- Trzciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Tuleja P., *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – Konstytucja czy zmiana?* [w:] K. Skotnicki (red.), *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2010.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003.
- Tuleja P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997.
- Turcey V., *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie* [w:] J. Jacki (red.), *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, Warszawa 1996.
- Ura E., *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2006.

- Ura E., *Wyższe stanowiska w służbie publicznej* [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Walzer M., *Sfery sprawiedliwości. Obrona pluralizmu i równości*, Warszawa 2007.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 lipca 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Witkowski Z., *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, t. III, Kraków 2002.
- Witkowski Z., Galster J., Gronowska B., Szyszkowski W., Bień-Kacała A., Cieszyński A. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Włudyka T., *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1998.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Wosłenski M., *Nomenklatura*, Warszawa–Wrocław 1986.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowski M., Włudyka T. (red.), *Wiedza o społeczeństwie*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji* [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- Wydra T., *Kariera (urzędnika) jako czynnik profesjonalizacji* [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wyrzykowski M., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* (maszynopis dostępny w Bibliotece TK), 2001.

- Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Zdyb M., *Służba publiczna* [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003.
- Zieliński J., *O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych* [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Zieliński J., *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym* (maszynopis).
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3, Warszawa–Kraków 1986.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zieliński T. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Zięba-Zaluska H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2008.
- Zoll A., *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie* [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r.
- Zonn-Pasternak K. (red.), *Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993.
- Zubik M., *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym* [w:] M. Zubik (red.), *Prawo a polityka*, Warszawa 2007.

## Artykuły

- Arcimowicz J., *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, „Służba Cywilna” 2005, nr 12.
- Bach-Golecka D., *Dyspozycyjność czy stabilność zatrudnienia urzędnika? Zmiany stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Służba Cywilna” 2006, nr 14.
- Bach-Golecka D., *Służba cywilna a władza polityczna w administracji rządowej. Przykłady praktyki innych państw*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8.
- Bajończyk A., *Luka w kodeksie*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 2.
- Baran K. W., *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego*, „Nowe Prawo” 1991, nr 1.

- Biermann E., Kammradt N., *Föderalismusreform in Kraft: öffentliches Dienstrecht vor der Neuordnung*, „Der Personalrat” 2006, nr 11.
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1.
- Brol J., *Sądownictwo pracy*, cz. II, PiZS 1985, nr 8–9.
- Budka B., *Kwalifikacje a kwalifikacje zawodowe pracowników*, PiZS 2009, nr 6.
- Ciapała J., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, RPEiS 2001, nr 4.
- Ciupa S.W., *Naruszenie zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu w praktyce korzystania z ogłoszeń rekrutacyjnych*, cz. I, *Dyskryminacja ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, wymóg spełnienia określonych obowiązków lub innych rygorów*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 11.
- Corte-Real I., *Administracja publiczna a Unia Europejska*, „Służba Cywilna” jesień–zima 2000/2001.
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.
- Czaputowicz J., *Polish Model of the Civil Service in Comparison with West European Models. Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences, Athens, Greece, 9–3 July 2001*.
- Czaputowicz J., *Scenariusze dla Europy 2010 roku*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.
- Czaputowicz J., *Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9.
- Czaputowicz J., *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2005/2006, nr 13.
- Ćwiertniak B.M., *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1992, t. 9.
- Dąbrowski M., *Zatrudnianie obcokrajowców – obywatele Unii Europejskiej w polskiej administracji samorządowej*, PiP 2009, z. 11.
- Dębicka A., Dębicki M., Dmochowski M., *Status prawny urzędników Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.
- Długosz D., *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica Nowa” 1998.
- Dubowik A., *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 6.
- Dubowik A., *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, PiZS 1999, nr 10.
- Dubowik A., *Rygory selektywne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 8.
- Duda I., *Ścieżki rekrutacji i awansu w niemieckiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6.
- Działocha K., Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006, z. 11.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, z. 10.
- Gasparski W., *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, „Annales” 2000, t. 3.

- Gąciarz J., *Reforma administracyjna w Japonii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 6.
- Gizbert-Studnicki T., *Konflikt dóbr i kolizja norm*, RPEiS 1989, nr 1.
- Górski A., *Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie (zagadnienie wpływu świata polityki na świat urzędniczy w dyskusjach sejmowych w latach 1919–1922 i 1992–1998)*, „Służba Cywilna” 2001/2002, nr 3.
- Górski A., *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, „Służba Cywilna” 2000–2001, nr 1.
- Górzyńska T., *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, Warszawa 2005, s. 3, artykuł zamieszczony na stronach: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1552.pdf>.
- Grosse T., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Grosse T., *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3.
- Itrich-Drabarek J., *Jakość i przejrzystość administracji publicznej a prawo dostępu obywateli do informacji*, „Służba Cywilna” 2006, nr 14.
- Itrich-Drabarek J., *Korupcja w Polsce w świetle raportów Banku Światowego i Najwyższej Izby Kontroli*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.
- Itrich-Drabarek J., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9.
- Jasiecki K., *Szanse i zagrożenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2006, nr 15.
- Jaworska-Gromczyńska W., *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 5.
- Jyż G., *Kilka uwag w sprawie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, „Radca Prawny” 1993, nr 3–6.
- Kapera T., *Reforma Ecole Nationale d'Administration we Francji*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Kaszubski R.W., Kołkowski J., *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*, „Glosa” 2000, nr 6.
- Kijowski A., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2.
- Klink B., *Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników administracji publicznej – problematyka prawna*, „Radca Prawny” 1999, nr 6.
- Kosewski M., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7.
- Kotapka J., *Etyka w administracji publicznej (służbie publicznej)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII.
- Krajewski W., *Etyka w służbie publicznej. Uregulowania prawne dotyczące etyki w służbie publicznej w Polsce*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.

- Kubot Z., Sanetra W., *O zawieszeniu pracownika w wykonywaniu obowiązków*, „Preis” 1982, nr 4.
- Kudrycka B., *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4.
- Kudrycka B., Iwanowski S., *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, PiP 1999, z. 8.
- Kulesza M., Barbasiewicz A., *Funkcje gabinetów politycznych*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.
- Kwaśniewski A., „Biuletyn KKZN” nr XXV.
- Laskowski M., *Ustawowe pojęcie „nieskazitelności charakteru”*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6.
- Leoński Z., *Rola wydziałów prawa i administracji w kształceniu i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1990, nr 15.
- Lewandowski S., *Rekrutacja i selekcja w kanadyjskiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 4.
- Lipowicz I., „Biuletyn KKZN” nr XXVI.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sej. 2000, nr 1.
- Liszczy T., *Nabór do służby cywilnej po nowelizacji ustawy*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 1.
- Liszczy T., *Rekodyfikacja prawa pracy a pragmatyki pracownicze*, PiZS 1989, nr 6.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6.
- Madej J., „Biuletyn KKZN” nr XIII, s. 53.
- Małajny R.M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, Prz. Sejm. 2009, nr 1.
- Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, nr 5.
- Minz H., *Charakterystyka niemieckiej służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6.
- Mordel T., *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Mróz M., *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 746, listopad 2000 r.
- Niezgódka-Medkova M., *Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli w świetle nowej ustawy*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 3.
- Opalek K., *Spór o pojęcie praworządności*, PiP 1959, z. 10.
- Pastwa J., *Nowe rozwiązania w służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 7–8.
- Piotrowski W., „Biuletyn KKZN” nr XXV.
- Prus E., *Prawa i obowiązki urzędników niemieckich*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 3.
- Przywora B., *Konstytucyjna zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego (incompatibilitas) a służba cywilna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Przywora B., *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sejm. 2011, nr 4.



- Pullo A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, PiP 2001, z. 12.
- Randma T., Viles K., *Civil Services in Central and Eastern Europe: A Comparative Study, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Sciences*, Athens, Greece, 9–3 July 2001.
- Rychter-Raj M., *Uzasadnione zróżnicowanie pracowników ze względu na płeć*, PiZS 2003, nr 8.
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.
- Samol S., *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3.
- Sarnecki P., *Czy poseł może łączyć mandat ze stanowiskiem członka Rady Służby Cywilnej*, „Biuletyn BSE” 1997, nr 4.
- Sarota A., *Służba cywilna w Polsce po 1989 roku*, Prz. Leg. 2007, nr 3.
- Smoktunowicz E., *Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów w PRL*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 4.
- Sobkow D., *Status urzędnika oraz zasady naboru do służby cywilnej w V Republice Francuskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997.
- Sokolewicz W., *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, z. 4.
- Stefański K., *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, PiZS 2001, nr 4.
- Stelina J., *Zasada politycznej neutralności służby cywilnej*, GSP 2007, t. XVII.
- Stembronowicz J., *Rada Ministrów w PRL – naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej (zagadnienia wybrane)*, PiP 1970, z. 8–9.
- Szaban J., *Służba cywilna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Master of Business Administration” 2003, nr 1.
- Szczerski K., *Demokracja, ponowoczesne państwo i korpus urzędniczy*, „Służba Cywilna” 2006, nr 15.
- Szewczyk H., *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12.
- Szewczyk H., *Zatrudnienie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 10.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli a konstytucja*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 1.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (cz. II)*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3.
- Święch K., Kozłowski K., *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- Trzcíński K., *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2.
- Tusińska O., *Zasada równości kobiet i mężczyzn w świetle prawa Wspólnot Europejskich*, PiP 2002, z. 10.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, nr 7.
- Winczorek P., „Biuletyn KKZN” nr XII.

- Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, PiP 1991, z. 4.
- Wojciechowski J., „Biuletyn KKZN” nr XXVI.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 42.
- Zaborowski J., *Administracyjne ujęcie pojęcia „bezpieczeństwa publicznego” i „porządku publicznego”*, „Zeszyty Naukowe Spraw Wewnętrznych” 1985, z. 47.
- Zajadło J., *Formuła Gesetz und Recht*, „Ius et Lex” 2002, nr 1.
- Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, z. 6.
- Ziller J., *Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2006, nr 6.
- Zubik M., *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasad kadencyjności oraz działalności organów państwa*, Prz. Sejm. 2005, nr 4.

## Glosy

- Borecki P., Pietrzak M., *Glosa do wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07*, teza nr 5, PiP 2010, z. 5, s. 18.
- Czarny P., *Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 3/99)*, Prz. Sejm. 1999, nr 5.
- Drobny W., *Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99*, Lex/el 2010.
- Granat M., *Glosa do postanowienia SN z dnia 1 października 2003*, Prz. Sejm. 2004, nr 5.
- Przywora B., *Glosa do wyroku TK z dnia 9 czerwca 2011 r. (sygn. akt K 2/09)*, Prz. Sejm. 2011, nr 5.
- Przywora B., *Glosa do wyroku TK z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11)*, Prz. Sejm. 2012, nr 3.
- Szewczyk H., *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04*, OSP 2007, z. 7–8, poz. 93.
- Szewczyk H., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06*, OSP 2007, nr 3–4, poz. 37.

## Opinie

- Banaszak B., *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6.
- Cichocki A., *Kilka wstępnych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie innych ustaw (uwagi do tekstu z 25.04.2008)*, Kijów 2008.

- Ćwiąkański Z., *Opinia Ministra i Prokuratora Generalnego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 125, Warszawa, 9 stycznia 2008, wykonana na zlecenie Kancelarii Sejmu, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Fundowicz S., *Opinia w sprawie projektów: ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw; ustawy o służbie cywilnej (druki sejmowe nr 552 i 553)*, Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia zlecona*, Lublin, 17 lipca 2006, s. 5, <http://www.sejm.gov.pl>.
- Gardocki L., *Uwagi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 27 marca 2008 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Goryczko E., *Opinia prawna projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej (druki 125, 125A i 595)*, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Hryniewicz J., *Opinia o projekcie ustawy o służbie cywilnej (druki 125 i 125A, 595)*, sporządzona na zlecenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych, 2008, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Izdebski H., *Opinia o poselskim i rządowym projekcie ustaw o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 15 września 2008 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Karpowicz A., *Opinia z dnia 30 czerwca 2006 roku na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553-A)*, <http://www.sejm.gov.pl>.
- Kulesza M., *Opinia odnośnie do projektów ustaw reformujących służbę cywilną 2006*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Plaźek S., *Uwagi do projektu zmian w ustawie o służbie cywilnej*, Kraków, 28 lutego 2008 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Rabska T., *Uwagi do Projektu Protokołu nr 05/2008 z posiedzenia Rady Służby Cywilnej z 28 lutego 2008 r.*, Poznań 2008, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Rabska T., *Uwagi do projektu ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Poznań 2008, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Rydlowski G., *Opinia politologiczno-prawna dotycząca poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP, 2006.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6.
- Stec M., *Opinia o projektach ustaw: 1) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 595), 2) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 125 i 125 A)*, Biuro Analiz Sejmowych, 2008, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

- Szczerski K., *Opinia do projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druki 125, 125A, 595), Biuro Analiz Sejmowych, Opinia zlecona, Warszawa, 4 września 2008 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Szewczyk H., *Opinia prawna do: rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 595 z dnia 29 maja 2008 r.), <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Szydło M., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 4 sierpnia 2008 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Ura E., *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o służbie cywilnej (druk nr 552) i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (druk nr 553)*, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, 16 czerwca 2006 r., <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.
- Wiktorowska A., *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6.
- Witkowski Z., *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997, nr 6.

## Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK ZU 1987, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 3 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1.
- Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1.
- Wyrok TK z dnia 24 października 1989 r., K 6/89, OTK ZU 1989, nr 1, poz. 7.
- Wyrok TK z dnia 24 września 1991 r., Kw 5/91, OTK ZU 1991, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 21 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, cz. I, s. 82.
- Wyrok TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1993, cz. II, s. 308.
- Wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, cz. II.
- Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1993 r., K 7/93, OTK 1993, cz. II.
- Wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK 1994, cz. II.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 9.
- Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10.
- Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU, 1997, nr 2, s. 122.
- Wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 41.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64.
- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.  
Wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., K 7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96.  
Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 99.  
Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK ZU 1997, nr 7, poz. 113.  
Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.  
Wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1.  
Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36.  
Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.  
Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101.  
Wyrok TK z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.  
Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.  
Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1.  
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.  
Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2000 r., K 17/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 4.  
Wyrok TK z dnia 3 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58.  
Wyrok TK z dnia 9 maja 2000 r., U 6/98, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 108.  
Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 303.  
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142.  
Wyrok TK z dnia 11 lipca 2000 r., K 30/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 145.  
Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.  
Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.  
Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 86.  
Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87.  
Wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., K 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 215.  
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2001, nr 2A, poz. 16.  
Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, seria A, nr 2, poz. 18.  
Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 29.  
Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 34.  
Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 59.  
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 94.  
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, cz. I, poz. 6.  
Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 28.  
Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.  
Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK ZU 2002, nr 199, poz. 1952.  
Wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r., K 32/02, OTK ZU 2003, cz. II, poz. 60.  
Wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 95.  
Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK ZU 2003, cz. III, poz. 70.  
Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2003 r., SK 34/03, OTK ZU 2003, cz. II, poz. 69.  
Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 1.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9.

Wyrok TK z dnia 18 lipca 2004 r., Tw 12/04, OTK ZU 2005, seria B, nr 3, poz. 93.

Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU 2004, seria A, nr 10, poz. 105.

Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 11, poz. 116.

Wyrok TK z dnia 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 118.

Wyrok TK z dnia 25 stycznia 2005 r., K 25/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 6.

Wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2A, poz. 17.

Wyrok TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, OTK ZU 2005, seria B, nr 2, poz. 87.

Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2005 r., K 17/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 6, poz. 66.

Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/07, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 30.

Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 3, poz. 32.

Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 39.

Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 45.

Wyrok TK z dnia 30 lipca 2006 r., K 40/5, OTK ZU 2006, seria A, nr 7, poz. 82.

Wyrok TK z dnia 28 września 2006 r., K 45/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 111.

Wyrok TK z dnia 20 listopada 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24.

Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK ZU 2007, seria A, nr 7, poz. 72.

Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., 43/06, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 130.

Wyrok TK z dnia 27 marca 2008 r., SK 17/05, OTK ZU 2008, seria A, nr 2, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 39.

Wyrok TK z dnia 13 maja 2008 r., P 50/07, OTK ZU 2008, seria A, nr 4, poz. 58.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 63.

Wyrok TK z dnia 1 lipca 2008 r., K 23/07, OTK ZU 2008, seria A, nr 6, poz. 100.

Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2009 r., P 6/09, OTK 2010, nr 2A, poz. 15.

Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07 OTK ZU nr 6A/09, poz. 87.

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU 2009, nr 9A, poz. 139.

Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 59.

Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., K 19/08, strona internetowa: [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2011 r., K 2/09, strona internetowa: [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 5A/41.

## Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego

Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNP 2000, nr 21, poz. 779.

Postanowienie SN z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04, OSNP 2006, nr 17–18, poz.

271, z glosą H. Szewczyk, OSP 2007, z. 7–8, poz. 93.

Postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., SK 6/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.  
 Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.  
 Postanowienie TK z dnia 11 maja 2009 r., SK 37/07, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 74.

## Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Wyrok SN z dnia 10 sierpnia 1972 r., IV KR 153/72, OSNKW 1973, nr 1, poz. 10.  
 Wyrok SN z dnia 14 grudnia 1973 r., III KR 303/73, OSNKW 1974, nr 4, poz. 66.  
 Wyrok SN z dnia 23 grudnia 1976 r., IV KRN 69/75, OSP 1978, z. 2, poz. 31.  
 Wyrok SN z dnia 18 lutego 1981 r., V KRN 24/81, OSNKW 1981, nr 6, poz. 62.  
 Wyrok SN z dnia 1 lutego 1989 r., V KRN 300/88, OSP 1990, z. 7, poz. 277.  
 Wyrok SN z dnia 20 września 1991 r., II KRN 154/91, OSNKW 1992, nr 1–2, poz. 3.  
 Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNAP 2001, nr 6, poz. 183.  
 Wyrok SN z dnia 21 listopada 2000 r., I PKN 95/00, OSNAPiUS 2002, nr 12, poz. 286.  
 Wyrok SN z dnia 7 marca 2001 r., I PKN 297/00, OSNAPiUS 2002, nr 23, poz. 572.  
 Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2003 r., I PK 157/03, OSNP 2004, nr 22, poz. 383.  
 Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2009 r., V KK 245/08, LEX nr 485021.

## Inne wyroki

Uchwała NSA z dnia 10 lipca 2006 r., I OPS 7/05, „Wokanda” 2006, nr 10.  
 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 9 czerwca 2005 r., II PSP 4/05, niepubl.  
 Wyrok ETS w sprawie *Kalanke* z dnia 17 października 1995 r. (C-450/93, ECR I–3051).  
 Wyrok ETS w sprawie *Marshall* z dnia 11 listopada 1997 r. (C-409/95, ECR I–6363).  
 Wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1980 r., C-149/79, *Komisja p. Belgii*.  
 Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1986 r., C-66/85, dodatek do „Monitora Prawa Pracy” 2005, nr 2.  
 Wyrok NSA z dnia 1 lipca 1999 r., SA/Bk 208/99, OSP 2000, z. 1, poz. 17.  
 Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II S.A. 1432/00.  
 Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2001 r., II S.A. 2908/00, Pr. Pr. 2001, nr 4.  
 Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01, OSP 2002, z. 6, poz. 78.  
 Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, „Wokanda” 2002, nr 7–8.  
 Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2002 r., II S.A. 2629/01, Pr. Pr. 2003, nr 2.  
 Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, Mon. Praw. 2002, nr 23, poz. 1059.  
 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2009 r., II OSK 1843/09.

Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04, LEX nr 156420.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2004 r., III S.A. 1153/03, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 48.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., II SAB/Wa 153/06, LEX nr 303207.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 września 2008 r., III SA/Gl 341/08.

## Wykaz aktów normatywnych

### Ustawy zasadnicze

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

Konstytucja ludowa z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

### Ustawy zwykłe i dekrety

Dekret o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych z dnia 14 maja 1946 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 139).

Dekret o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 25 października 1948 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 381).

Dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 16, poz. 89).

Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. (Dz. Pr. K.P. Nr 6, poz. 13).

Ustawa o państwowej służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 86).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 164).



- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 21, poz. 123).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 63, poz. 266 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 87, poz. 555 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95).

- Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. Nr 50, poz. 580 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. Nr 126, poz. 1379).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 września 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2002 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1175 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 15, poz. 114 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz.U. Nr 163, poz. 1362 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 79, poz. 549).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 999).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 176, poz. 1242).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

## Rozporządzenia

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz.U. Nr 49, poz. 300).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 79).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie (Dz.U. Nr 60, poz. 493).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców (Dz.U. Nr 60, poz. 492).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 64, poz. 539).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 74, poz. 633).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie świadczeń przysługujących urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do pracy w innej miejscowości, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 95 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 93, poz. 763).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 94, poz. 772).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1695).

## Zarządzenia

Zarządzenie nr 144 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2002 r. w sprawie statutu Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz. Urz. MZ Nr 10, poz. 58 ze zm.).

Zarządzanie Prezesa Rady Ministrów nr 81 z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 48, poz. 566), zmienione zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2008 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 15, poz. 163).

Zarządzenie nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. Nr 96, poz. 1056 ze zm.).

Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 15, poz. 163).

Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 marca 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (M.P. Nr 25, poz. 247).

Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2009 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (bip.kprm.gov.pl).

Zarządzenie nr 1 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 sierpnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów (dsc.kprm.gov.pl).

## Wykaz innych dokumentów

- Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, raport sfinansowany ze środków Fundacji im. S. Batorego, opublikowany na stronie internetowej Fundacji im. S. Batorego: <http://www.batory.org.pl>.
- Raport 2003–2006 opracowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, Warszawa 2006, <http://www.ksap.gov.pl>.
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997), Warszawa, luty 1998, opracowany przez Z. Derdziuka, M. Gintowt-Jankowicz, J. Stępień, J. Kochanowskiego, J. Waromskiego.
- Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby.
- Statut Krajowej Szkoły Administracji Publicznej nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, dnia 7 października 1999 r. (Dz.U. Nr 82, poz. 920, ze zm.).
- Wystąpienie pt. „RPO – zadania konstytucyjno-prawne oraz funkcje publiczne w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” – fragmenty pochodzą z tekstu prof. Andrzeja Zolla opracowanego w Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji w Zamościu – XXIX wykład otwarty.

## Wykaz stron internetowych

- <http://bip.kprm.gov.pl>
- <http://www.batory.org.pl>
- <http://www.bip.gov.pl>
- <http://www.dsc.kprm.gov.pl>
- <http://www.kprm.gov.pl>
- <http://www.ksap.gov.pl>
- <http://www.sigmaweb.org>. Program Sigma



## Summary

The primary objective of this study was the discussion on the shape of the Polish Civil Service. By observing the changes and actions of individual team leaders, should be explicitly stated that depending on the political circumstances at issue was the question differently regulating this part of the civil service law in Poland.

With their subject matter research shows a fundamental problem: what are the constitutional principles of Polish civil service? Taken in the third part of the hearing discussion, direction to answer that question, were in turn the basis for further hypothesis: if, in place – by the Polish legislator simple – legal solutions in the organization civil service are in line with the constitutional objectives of the civil service?

The answers to such questions needed to make reflections on two principal areas: constitutional and administrative activities. Including only one of them, would not allow a comprehensive view on the issues discussed, and thus do not constitute a sufficient basis for their evaluation. Fundamental importance for the specific issues were research and analysis of the so-called constitutionalisation of the civil service system, that is, provided guidelines for the constitution of the organization and functioning.

Due to the broad issue of which is undoubtedly the subject of this work, it was neither possible nor advisable to have a comprehensive and systematic analysis of all provisions relating to civil service. In order to present the main directions of Polish political transformation of the civil service, uses a number of laws, regulations, orders, opinions, reports, recommendations, guidelines, and other documents and views and positions of both the doctrine and the jurisprudence of the Constitutional Court, Supreme Court, Supreme Administrative Court as well as the European Court of Justice.

At the same time I want to point out that outside of my interest remained issues concerning the civil service, of labor legislation. As a starting point the trial was a study of the constitutional-legal, to explore the directions of transformation of the civil service. Given the rather wide scope of the research outlined, made narrowing the object of labor proved to be desirable, allowing for better preserve the clarity and readability of the dissertation. Otherwise, it would unnecessarily distort the image of their subject matter in the trial, and even prevent the achievement of its objectives.

Additional value-added work should be rich in-depth analysis of both case undoubtedly shape the civil service (especially the Constitutional Court, but the Supreme Court, Supreme Administrative Court and the European Court of Justice), as well as a series of opinions, recommendations, documents, reports and various kinds of recommendations, concerning the condition of the Polish Civil Service.

REDAKTOR PROWADZĄCY

*Mirosław Ruszkiewicz*

ADIUSTACJA

*Agata Czuj*

KOREKTA

*Małgorzata Szul*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Wojciech Wojewoda*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83